

# الأدارة

مجلة علمية ربع سنويه

- الثورة الادارية — نحو استراتيجية حضارية شاملة .
- نظرة الى التشريعات الجديدة وعودة الى الضرائب القديمة .
- الاجر الحافز والحفاظة على الروح المعنوية للأفراد .
- سعر الفائدة بين التكاليف المحاسبية والمؤشرات الاقتصادية .
- ادارة الدين العام — ابعادها وآثارها .
- نحو تطوير الادارة الجامعية .

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية



# الأداة

مجلة علمية ربع سنوية  
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

رئيس التحرير  
احمد عبد الغفار

## لجنة مستشاري المجلة

- |                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| إبراهيم البرلسي        | أحمد خاكي           |
| د. إكرام يوسف سيد      | بدوي حمودة          |
| جعفر العبد             | د. حسن شريف         |
| حسن عباس زكي           | د. عبد العزيز حجازي |
| د. عبد المنعم القيسوني | د. عبد المنعم خميس  |
| عبد الوهاب البشري      | د. فتح الله الخطيب  |
| د. مصطفى السعيد        | د. مصطفى خليل       |
| د. نزيه أحمد حبيب      |                     |

# الثورة الإدارية

## أين نحن وإلى أين نسير

### نحن لا نتحرك من فراغ بل إن وراءنا تجربة غنية الوثيقة التي تحدد معالم الطريق نحو استراتيجية حضارية شاملة

ليست التنمية ميلا عفويا يتم كفيها انفق ، في ثقافية كاملة . انما التنمية مدبر علمي يقوم على الشئ بالانفردات المحلية والاقلية والعالمية ، وبعد التصور الوطني لمواجهة في آجال زمنية معينة .

ولا يمكن أن نعيش في هذا العالم ونحن نفكر من سنة الى اخرى . بل لابد من تصور جريء لاستراتيجية حضارية شاملة ولابد لهذا كله من التخطيط العلمي السليم .

مستقلة بزمانها عما سبقتها من الفترات والازمنة ، ولا تنفصل حلقة عما يسبقها ولا عما يتلوها من الحلقات . هذا صحيح في تاريخ الافراد — أن صحت له حلقات — فما أجدره أن يكون صحيحا في تاريخ الشعوب . ووثائق التاريخ المعاصر متتالية تنطق كل واحدة منها بمميزات فترة بعينها

الافكار التي جاءت في ورقة اكتوبر ودلت بها على الطريق هي نموذج للتفكير المستقبلي الذي يمكن أن تتضمنه الوثائق الوطنية التي تتوالى على فترات زمنية تاريخية . ومع تفردا بهذه المستقبلية فانها موصولة الرباط بحلقات من تاريخنا المعاصر سبقتها ومهدت لها . فليست تقع فترة تاريخية

وبمعالم ما تفسر به تلك الفترة ، ولكننا في مجموعها تسجل تاريخاً موصولاً في أصول أو حلقات متتابعة ومتلاحقة .

\*\*\*

## خلاصة المعاناة

لورقة أكتوبر فيها تقديم استقر وتوطدت أركانه في حياتنا ، وفيها جديداً نستشره ونستطلعها حاضراً ومستقبلاً . فيها خلاصة تجربتنا الماضية وفيها تسليط للأضواء على ما يمكن أن نسميه تجربتنا الجديدة . وإذا كان صحيحاً ما قالته الورقة عن التجربة الوطنية عامة فانه صحيح من الصحيح أن يقال نفس الكلام عن التجربة المصرية الإدارية وهو أن المحصلة النهائية كانت ايجابية الى حدود بعيدة وعيقة بالرغم من سلبيات التجربة وذلك اذا قيمناها تقريبا موضوعياً . وهي عندما نقول باننا نواجه بعد أكتوبر مسئوليات مرحلة جديدة في حياتنا ، فاننا يجب أن نسجل في نفس الوقت أننا لا نبدأ من فراغ ، بل أن خلفنا تجربة غنية علينا أن نفحصها ، فنضع اليد على كل ما هو ايجابي فيها لنطوره ونضيف اليه ، وعلى كل ما هو سلبي يعوق حركتنا فنتخلص منه ، فكانما هي خص بالقول تجربتنا الادارية . وانما احرص على ابراز ذلك لأنني استمعت الى ما قيل في جلسات مطولة وصورة في مؤتمر الثورة الادارية الذي راسه السيد النائب الاول لرئيس الوزراء بآانة ورحابة صدر ، فكان معظمه عن سلبيات التجربة وعما اكتنف ويكتنف مسيرتها من متاعب جمة . ولقد قيل وتقت أن الكلام في السلبيات سهل ومقدور عليه لساعات وساعات ، ولكن تلمس الحلول مما يبدل فيه الجهد والوقت ، وكل ذلك ما ينبغي له أن ينسنا الموجه الايجابية الواضحة لتلك التجربة وهي وجوه لا يجوز عليها أنكار أو جهود . وربما كان الأمر كذلك لأن الإيجابيات تتحدث عن نفسها ولا تحتاج الى أن يتحدث المتحدثون عنها . وأما السلبيات فامرأها يحتاج الى التلويح والاستتار .

\*\*\*

- في هذا العدد
- الثورة الادارية - نحو استراتيجيه حضارية شاملة . . . . . ٤
- احيد عبد الفتاح
- نظرة الى التشريعات الجديدة وعسودة الى الضرائب القنينة . . . . . ١١
- بدر الدين أبو شاري
- الأجر الحافز والمحافظة على الروح المعنوية للأفراد . . . . . ٢٠
- م. حسن ناجي
- سعر الفائدة بين التكاليف المحاسبية والمؤثرات الاقتصادية . . . . . ٢٤
- احيد زكي احمد
- إدارة الدين العام - ابعادها وآثارها . . . . . ٢٣
- د. احمد حافظ الجموي
- نحو تطوير الادارة الجامعية . . . . . ٤٢
- د. صلاح الدين جبر
- إدارة التنمية . . . . . ٥٠
- د. محمد عبد القم خيس
- الميروقراطية - ما لها وما عليها . . . . . ٥٩
- يوسف خرمي
- استخدام الدول القابية لخبرات خارجية - أبو ظبي كحالة دراسية . . . . . ٦٨
- د. احمد رشيد
- كيف ننصو الادارة في مصر بعد ربع قرن . . . . . ٧٦
- د. رمسيس عبد العظيم جمعة
- تطوير ادارة الحكم المحلي - تجربة من المانيا الغربية . . . . . ٨٠
- د. القم محمود حبيب
- نواحي المعرفة في فلسفة الادارة العامة عند الصينيين القدامى . . . . . ٨٩
- د. الفتاح روف الجاني
- تقويم دراسات ادارة الاعمال في الجامعات المصرية . . . . . ١٠٢
- كمال علي عزام
- نوات - حلقات بحث مؤتمرات . . . . . ١١٥

## البهاء القاسم

لقد قال صاحب الورقة بحق إن ما يراه المواطن اليوم من هذا العدد الضخم من الخبراء والفنيين والعمال الصناعيين والمديرين ، ومئات المصانع التى تنتج آلاف السلع ، ومن برامج متوالية للتنمية ، لم يكن له وجود ، ولم يكن يدخل فى فكر السلطة أو يرد بين مسؤولياتها فى عصر الركود الاقتصادى الذى ران على مصر فترة طويلة قبل تحركها بعد سنة ١٩٥٧ . وتلك إشارة صادقة للجانب الايجابى من التجربة الادارية خاصة الذى خاضته مصر فى الستينات .

\*\*\*

## أين نحن وإلى أين نسير

وإذا كانت ورقة أكتوبر قد وقفت لتسال أين نحن وإلى أين نسير فإنا ذلك لتلقى ضوءاً على مسارات المستقبل شأن كل تفكير مستقبلى كنا نرجوه منذ بضع سنوات لولا ظُروف الحرب وما فرضته على البلاد من قيود وعوقت به حركتها إلى الأمام . ولقد يذكر بعض القراء أن هذه المجلة نشرت فى شهر ابريل سنة ١٩٧٠ ( المجلد الثانى - العدد الرابع ) مذكرة عن « علم المستقبل والتخطيط الطويل - تجربة الماضى والحاضر وضوء على المستقبل » ، قالت فيها إن الظروف الراهنة - وقتها - لا تمنع من التخطيط للتنمية ، بل إنها تقتضيها اقتضاء ، وأنه ما دامت التنمية مربوطة بالواقع وفى حدود الامكانيات فإنها مطلوبة ومرجوة النفع ، بل لا تمنع تلك الظروف من التخطيط طويل المدى ، وطويل المدى جداً ، مادام مكنول المرونة والاستجابة لنوعى الظروف المتغيرة . وقتلاً وتذكاً - وقبل أكتوبر ١٩٧٢ - أن التخطيط طويل المدى ، وطويل المدى جداً ، لا يجوز فيه أن نكفل ايدينا بظروف الحرب إلا بالقدر الذى يجيب على مطالب المعركة ويضعها

دائماً فى المحل الأول من الاعتبار . وشرحنا ذلك بأن التخطيط - كما هو معروف - أما أن يكون قصير المدى لا تتجاوز مدته سنة أو سنتين ، وأما أن يكون متوسط المدى لا تتجاوز مدته ثلاث أو خمس سنوات ، وأما أن يكون طويل المدى لا تتجاوز مدته فى الغالب عشر سنوات . ولكن ما يعرف ببحوث القرن الحادى والعشرين ننظر الى التخطيط - ولعلنا أن نقول الى التفكير الذى يسبق زمنه - نظرة جديدة أكثر شجاعة فى لقاء الضوء على المستقبل البعيد ، وهو ما اصبح يعرف بلعلم علم المستقبل Futureology وهو علم اصبحت له اقسام فى بعض الجامعات . ذلك أن بحوث العمليات حتى فى نطاق المشروعات - فضلاً عن النطاق القومى - تتطلب أن يمتد التخطيط الى عشرين وربما الى ثلاثين سنة مع تفسيره لبدائل تكفل له المرونة والتشكل فى الجزئيات مع المتغيرات المختلفة سياسية واجتماعية واقتصادية وقد زاد الاخذ بهذا اللون طويل المدى جداً من التخطيط حتى فى الوحدات الانتاجية الكبرى ذاتها مما تطلب منها انشاء ادارات خاصة به ، اذ هو لا يخرج عن كونه استراتيجى بعيد المدى لا يمنع وجودها من اعادة تشكيل المكونات الجزئية بما يتلاءم مع الظروف المتغيرة .

\*\*\*

## هيكل الاقتصاد

والحقيقة أن ورقة أكتوبر هى ورقة تفكير فى المستقبل وليست ورقة تخطيط بالمعنى الفنى للتخطيط . فإذا كان علم المستقبل يعترف بالتخطيط الطويل فأولى به أن يعترف بالتفكير الطويل الذى يسبقه ويمهد له وينادى به .

ولو ذهبت احصى ما ذهبت اليه الورقة من مجالات التفكير الاصيل لنقلت الورقة كلها نقلاً وأعدت ما جاء فيها بنفس الترتيب والعمق والإيقاع . وربما اغتنى عن ذلك - وإن كان لا يغنى عن

التعاون مع العالم الخارجى وليس مجرد المشاركة مع الاموال الوافدة لان المطلوب ان نتشارك مع العالم الخارجى مالا وننفذا وتكنولوجيا وإدارة ومتابعة للإدارة . هذا القطاع الجديد أو القطاع الخاص ذو الاوصاف المخصصة هو مقعد الرجاء فى التفكير المستقبلى الذى تحدثت عنه واقامت بنيائنا عليه ورقة أكتوبر .

\*\*\*

## قطاع العام

ومع تطلعنا الى ازدهار هذا القطاع الأخرى وأن يكون مصدر فائدة للبلاد ورابطة بينها وبين التقدم التكنولوجى الراكض فى العالم الخارجى ، مع كل ذلك كانت ورقة أكتوبر حريصة على أن تؤكد ما تعلقه من أهمية خاصة على القطاع العام . ومع أننا نتكلم كثيرا عن القطاع العام وندافع عنه فى أحيان كثيرة ، كما أننا لا نمل من ذكر سلبياته ولا ينقطع لنا حديث فى مفرداتها أو اجبالها ، فمن كثيرين منا يجهلون حجم ذلك القطاع الاساسى ووزنه وأثره أو أن غكرتهم عنه غامضة . أو غير محددة أو غير معرفة تعريفا كافيا . والحقيقة أن القطاع العام هو تجميع لتاريخنا الاقتصادى والاجتماعى فى العشرين سنة الماضية وهو الذى صور تحركنا فى هذين الميدانين — الاقتصادى والاجتماعى — بعد سبات ظلت بلادنا سادرة فيه طوال حقبة طويلة كان يشجع عليه أو ربما يستتبعه سبات الحكم نفسه فى تلك السنوات .

وفى مذكورة محققة للدكتور عبد العزيز حجازى عن سياسة الحكومة نحو القطاع العام قال بحق انه لا يمكن أن نفعل أو نتجاهل الانجازات التى حققها القطاع العام ، أو نقل من الدور البند الذى قام به من أجل الوصول الى أهداف التطبيق الاشتراكى الذى يقوم على أن « الاقتصاد فى خدمة المجتمع ككل » ، تلك الاهداف التى تعاضبت أهميتها فى خلال سنوات الصمود الاقتصادى التى صاحبت الاعداد لمعارك رمضان الجيدة ..

متابعة ما جاء فيها جزئية جزئية — أن أوضح التصور العام الذى قام عليه التفكير فى نطاقها . وهو تفكير ليس من ريب فى انه موصول الصلات بالميثاق وما ورد فيه من احكام مع مفاق سيكون واضحا بعد قليل . ذلك التصور العام هو الذى يبين هيكل الاقتصاد المصرى كما يراه الميثاق وكما تراه الورقة معا . ذلك أن هناك قطاعا عاما قويا هو الركاز الاساسى للنشاط الاقتصادى . وقد أثبتت حرب أكتوبر وما سبقها وتلاها من ظروف أن ذلك صحيح لا ريب فيه ، وسنعود الى ذلك بعد قليل ايضا . وقطاع خاص مطلوب له أن ينهض بعبئه وأن يتوسع فى نشاطه ويستزيد منه فى المجالات المفروضة — أو المخطط له — أن يعمل فيها . وقطاع تعاونى ، ولهذا القطاع حديث طويل لا من الناحية النظرية بل من الناحية الواقعية التى يعرفها أكثرنا والتى تناولت بعض جوانبها هذه المجلة فى أبحاث مختلفة بقلم باحثين متفاهيرين ، وليس هنا مجال القول فى شأنها . وقطاع خاص جديد مؤلف من أموال مشتركة مصرية ووافدة سواء كانت عربية أو اجنبية . والجديد الذى استحدثته ورقة أكتوبر فقط هو هذا القطاع الخاص الآخر — المكون بشكل خاص — فقط بل ما استحدثت عليه وأبدته بقوة من نشاط مرجو للقطاع الخاص المحلى أو المصرى البحث مطلوب له مداومة النمو والاتساع .

ومقتضى ما يفهم من تكامل تلك الأركان التى يتألف منها هيكل الاقتصاد المصرى جيبه هو الإبقاء على القطاع العام والمحافظة على قوته والعمل على استمرار نجاحه واندفاعه الى الامام . ثم الاستزادة من نشاط القطاع الخاص المحلى وهو لا ينفرد بهذا الوصف الآخر . ثم تقويم القطاع التعاونى محاولة للاستفادة من مزايه التعاون وإمكانياته ، وليس خلافا على نفعه وبعد اثره اذا امكن تصحيح أوضاعه . ويبقى أخيرا ذلك القطاع الذى ننسبه القطاع المشترك أو القطاع المختلط وهو أيضا قطاع خاص تتعمد عليه آمال ما اسميناه بالانفتاح أو التعاون مع العالم الخارجى لصالح البلاد ولصالحه . وانما قلنا

٥ - بلغت الضرائب والرسوم السليمة والضرائب الخفية التي دفعتها شركات القطاع العام في ١٩٧٣ مبلغ ٢٣١ مليون جنيه .

٦ - بلغ اجمالي فائض المبيعات الجارية لشركات القطاع العام في ١٩٧٣ غير الاحتياطات والمخصصات حوالي ٢٦٠ مليون جنيه .

٧ - قامت هيأت تكوين الاموال من أجهزة القطاع العام بتعبئة المدخرات الاجبارية والاختيارية بما وصل مجموعه في السنة الماضية الى ١٩٢٥ مليون جنيه .

اما اهم انجازات هذا القطاع الكبير في شتى المجالات فان تفصيلها مما يضيّق به الحيز المخصص لهذه المذكرة ومعظمه معروف للكثيرين ومشهور في اكثر من مجال وموضوع .

وانما قصدت بهذه المقتطفات البليلة أن أوضح أن القطاع العام سيظل دائما اساسا ركيناً من اساس الهيكل الاقتصادي ، وان القطاع الخاص الجديد ، والقطاع الخاص المشترك ، لن ينقص من قيمة ووزن القطاع العام حتى لو زاد توسعه في السنوات القادمة لان التوازن سيظل قائماً بين القطاعين كما أن القطاع العام سيبقى المنتج الاصيل للكفاءات الفنية والادارية التي تحتاج اليها في سمعنا ، وان استقطب جانباً كبيراً منها القطاع الجديد بعد ذلك ، ما لم نحاول أن نقتل الفروق بين مزاي العاملين في هذا وذاك ، وعلى كل حال فان للقطاع الجديد طاقة استيعاب يقف عندها في الزمن الواحد وفي المجال الواحد وان تغيرت المجالات والطاقت بين الحين والحين .

وفي هذا المعنى لا أظن ان هناك عبارة أوضح من العبارة الواردة في الورقة ذاتها عندما قالت انه في ظل سياسة الانفتاح وتشجيع القطاع الخاص والاستثمار العربي والاجنبي، يظل القطاع العام هو الاداة الاساسية لتنفيذ أى خطة للتنمية، وهو الذى يتولى المشروعات الاساسية التى لا يقدم عليها غيره . ذلك ان القطاع العام هو وحده الذى يمكن ان تلزمه الخطة الزاماً مباشراً،

واستطرد الى انه لا يصح هكذا ان نفرط في الطاقات المنتجة الهائلة التى ضحينا جميعاً من اجل انشائها خلال العشرين عاما الماضية وتبلورت صورتها في الآتى :

١ - يبلغ عدد شركات القطاع العام ٣٨٤ شركة ، والمؤسسات الاقتصادية ٦١ مؤسسة ، والهيئات الاقتصادية ٢٣ هيئة ، وذلك بالإضافة الى الهيئات السيادية ويبلغ عددها ٤٤ هيئة عامة .

٢ - يستقطب القطاع العام الجزء الاكبر من الاستثمارات في خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التى كان معدلها سنوياً يتراوح ما بين ٣٠٠ مليون جنيه و ٤٠٠ مليون جنيه منذ سنة ١٩٦١ رغم كل الظروف والتحديات التى صاحبت التطور الاقتصادى والاجتماعى في مصر ، والتى كان الاعتماد على تمويلها من طريق فوائض التمويل الذاتى لشركات القطاع العام ومؤسساته التى يعاد استخدامها والمدخرات الاجبارية والاختيارية التى أمكن تحقيقها .

٣ - يبلغ حجم النشاط الاقتصادى الذى تمارسه وحدات القطاع العام الاقتصادية من واقع تقديرات الخطة لعام ١٩٧٤ ما قيمته ٣٥٨٥ مليون جنيه ( بالاسعار الجارية ) من اجمالى النتائج القومى المقدّر له ٦٦٦٠ مليون جنيه .

وفيما عدا قطاعات الزراعة والاسكان والتجارة التى لا يترض ان يلعب القطاع العام في مضاميرها ادواراً كبيرة ، اذ ان تحرك القطاع الخاص في شأنها اهم واوضح ، فان سائر القطاعات الاخرى ( وهى الصناعة والتعدين والبتروك ومنتجاته والتشييد والكهرباء والنقل والمواصلات والتخزين وخدمات التنمية الاجتماعية ) يقوم القطاع العام في ميادينها بالدور الاهم والاعظم .

٤ - يبلغ عدد العاملين بشركات القطاع العام في ١٩٧٣ ما يزيد عن مليون عامل ( ١٩٧٠٠٧ ) بلغت الاجور والمزايا المدفوعة لهم نقداً وعينا ٣٠٤٣ مليون جنيه .



بالاستراتيجية وبأنها الحل الوحيد لمشكلة الخلف ، ومبادئ الميثاق الأساسية قد استقرت في دستورنا ولا يملك أحد تعديل الدستور بالإجراءات طويلة وبعد استفتاء شعبي . وأردف أننا نرفض دعاوى الجمود باسم التمسك بالمبادئ ، فنحن الذين صنعنا مبادئنا ونحن القادرون على تطبيقها التطبيق المنسب للظروف الجديدة ، ولكننا نرفض بنفس القوة الدعوة إلى التخلي عن المبادئ التي ارتضاها شعبنا بحجة تغير الظروف . **فالمبادئ الأساسية لا تتغير بتغير الظروف والا لما كانت ترقى لمستوى المبادئ ، وأما الذي يتغير هو التطبيق وهذا ما تعرض له تلك الورقة .** أننا — كما نقول — لا نضع أطارات جامدة غير قابلة للتطوير فإن هذا ضد تواتين الحياة وسوف يظل لكل منا فكره آزاء الظروف المتغيرة واجتهاده فيها . ولكن علينا أن نوائم بين حركة المصل الوطني ( وأود أن اقراها — الإداري — في مجال هذا البحث ) وبين الظروف الجديدة التي تعيشها ويعيشها العالم من حولنا .

\*\*\*

## معالم استراتيجية

واذ كنت ورقة أكتوبر تدل على مسارات لا على مقننات فإن أوضح ما استندت إليه الاستراتيجية الشاملة التي أوضحت أهم جوانبها هي التنمية الاقتصادية ، والتنمية الاجتماعية ، ثم تحدثت من خريطة جديدة لمصر ثم لم تحدثت تخطيطاً وإنما تحدثت عن التخطيط ، التخطيط الشامل والفعال الذي يكفل بالعلم تحقيق الأهداف العظيمة للجموع . وسنمنا تحدثت من الثورة الإدارية كان ذلك عندما جاء ذكر خريطة جديدة لمصر وأوضحت تصورهما لتلك الخريطة غير الجغرافية أو السكانية فقط ، وإنما الخريطة الاقتصادية في الأساس بالضرورة ، لأنه لا يمكن مد الحياة المستقرة إلا إلى حيث توجد مراعى العمل والرزق ، الأمر الذي يجعل الخريطة المنشودة مرتبطة بخطط التنمية الاقتصادية

في حين أن التخطيط للقطاعات الأخرى له معنى مختلف ، ويتم بأساليب غير مباشرة كالمضرائب والائتمان والأسعار والحوافز والإعفاءات . ثم نقول في عبارة جامعة أن القطاع العام يظل الأداة الأساسية للتعبير عن الإرادة الوطنية في تشكيل اقتصادنا القومي . أنه الضمان الرئيسي لأن تظل القرارات الاقتصادية الهامة قرارات مصرية تعبر بالفعل عن استقلال مصر الاقتصادي في إطار التوازنين الذابت التي تكفل الاستقرار لمصادر القطاعات . وهو الذي يقدم للقطاع الخاص وللإستثمارات الأجنبية خدمات لا يمكن الاستغناء عنها . **فالإستثمارات لا تتجه إلى البلاد التي تفتقد مقومات البيئة الإستثمارية اللازمة ، وإنما تتجه إلى تلك التي تتوافر فيها هذه البيئة من هيكل إنتاجية كافية ومرافق حيوية ودرجة كافية من التصنيع وخبرات فنية محلية وأيد عاملة ماهرة .** وكلها عناصر لعب القطاع العام الدور الأساسي في تشييدها وإيجادها في مصر على نطاق غير متوافر في كثير من البلاد الأخرى النامية . أن القطاع العام ظاهرة معروفة في كل البلاد . وهو عندنا السند القوي الذي نستند إليه لنفتح اقتصادياً بغير عقد وفي حرية حركة كاملة .

\*\*\*

## المقننات والمسارات

ولابد أن نذكر أن ورقة أكتوبر تأتي امتداداً لما جاء في الميثاق . فالوثيقتان متكاملتان . والفروق بينهما أن الميثاق تعرض لثقتين النشاط الاقتصادي مجتهداً في ذلك ما وسعه الاجتهاد ، وورقة أكتوبر تحدثت عن مسارات وعن معالم الطريق في تلك المسارات وتلقى أضواء كاشفة على المستقبل بعد وثبة أكتوبر . وفي هذا المعنى تقول الورقة أن الذين زعموا أن هذه الورقة تطفى الميثاق قد أربحوا ، فإن دورها هو أن تحدد معالم الطريق وفي عبارة أمينة تضيف أن وثائق الثورة لا ينسخ بعضها البعض ولكنها تكمل بعضها البعض . ويقول صاحب الكلمة لقد سبق أن قلت أنني أؤمن

جدولتها ، ومنطقا وعقلا وعدلا ، ولست أجد أى غشاشة فى أن أقول ذلك ، أن الذين استنفادوا من البترول للثراء والاستزادة منه عليهم أن يتحملوا ولو بجانب من التضحيات المالية التى تحملناها وتحملها منذ ست سنوات سابقة على حرب أكتوبر وبعدها وحتى اليوم وحتى تنقضى محنة الاحتلال . غلوا حرب أكتوبر ولولا قفل قناة السويس ما استنفاد هؤلاء استنفادهم الحالية من البترول . نحن أيضا استنفدنا ليس من البترول بل من حرب البترول الذى وقف رجالها الأعلام ، وهم معروفون ، وقفوا معنا وراء قواتنا بهذا السلاح المهيمن . وبعضهم قد أدلى ببلوه بمشكورا أو تحمل تضحيات مادية ، ولكننا نحن الذى حملنا العبء الأكبر وحدنا . ومن أجل ذلك نقول أنه ليس عيبا أن نجس ديوننا ونعيد جدولتها مع الدائنين من ناحية ، وأن ندعو الذين أثروا من الحرب ومن معقات الحرب أن يشتركوا معنا فى تحمل بعض الأعباء سدادا لما أصبح علينا من ناحية أخرى وتخفيفا من حملنا أيضا وخاصة أن ذلك لن يكلفهم شيئا مذكورا إلى جانب الموائد الضخمة التى ترتبت على الحرب وما تلاها . بل أن ندعوهم أيضا إلى حمل بعض العبء المترتب على التعمير والتشييدات اللازمة بقاء واقتصادا وإثقالا اجتماعية .

**هذان اللزمان ، تصفية المعركة لصالح الأرض المحتلة ، وتصفية الأعباء المالية المترتبة عليها والأعباء المالية الضرورية لإزالة آثارها ، هذان اللزمان هما اللذان يفتحان أبواب الأمل التى تشير إليها وتدل على الطريق إليها ورقة أكتوبر . وغرق هذا ينبغي أن ننظر ما ذكرتنا به الورقة ونبهت إليه مرارا من أن المعركة مستمرة ، وذلك يعنى أن تضحيات ابنائنا مستمرة ، والصرف على شئوننا مستمر ، والديون تزيد ، والشعب لا ييئس ، والأخوة مندوبون لما يدعوهم وأجيبهم إليه .**

**أحمد عبد الفجار**

والاجتماعية . وقد استطردت من ذلك إلى قولها بعد ذلك أن تلك الخريطة تعد مدخلا إلى ثورة إدارية ياتت مطلوبة إلى حد بعيد . وأعظم ما أشارت إليه الورقة فى هذا المقام هو ما أشارت إليه بقولها أن علينا أن نجعل الحكم المحلى حقيقة ينقل كل ما لا لزوم لوجوده فى القاهرة إلى الأقاليم القديية والجديدة ، فلا بد أن يتحول التيار من امتصاص مستمر للاختصاصات والقيادات من الأقاليم إلى القاهرة إلى وجود هذه القيادات قريبا من مواقع عملها الحقيقية فى الأقاليم . « يغبر هذا الانتشار لا يمكن أن يعم التقدم والتطوير وتصل البيئة الحضارية إلى كل صائغى الحضارة فى بلادنا » .

والذى ينبغى أن نلاحظه أنه بينما تكلمت الورقة عن « الحكم المحلى » فقد وصفت نوعا من اللامركزية المصلحية هو أقرب إلى الإدارة المحلية المؤيدة ببعض النشاطات الاقتصادية مع أن المأمول أن يصل التطور فى هذا الشأن إلى « حكم محلى » حقيقى ، تتوافر فيه كل المواصفات ، وعلى الأخص والورقة تحض على إعادة التقسيم إلى وحدات أكبر لها مميزات اقتصادية وجغرافية وسكانية ، أى تقسيمات فعل وأكتر انفرادا بسميات محلية . ومع ذلك غنى التصور والتوقع أن يقود التطور إلى تلك النتيجة .

\*\*\*

## أبواب الأمل

على أنه لكى تفتح أبواب الأمل على النحو الذى صورته هذه الورقة التاريخية ، كما انفتحت طاقات النور فى أكتوبر الماضى ، فإن هناك مطالب لابد لنا أن نتوغل عليها وأن نحققها . وأولها بطبيعة الحال أن نصفى الموقف مع عدونا وأن نستعيد أرضنا محررة طاهرة من الاحتلال . وثانيها أن نجد طريقا إلى تسديد ديوننا أو تنظيم تسديد ديوننا بهذا الشكل أو ذاك . وليس عيبا أن ننظر فى ذلك على أساس تجبيعهما ومحاولة إعادة

## (٣) نظرة إلى التشريعات الجديدة وعودة إلى الضرائب القديمة

بدر الدين أبوغازي

« في غضون العام الماضي صدرت أربعة قوانين جديدة تتضمن تعديلات لقوانين الضرائب ، أو استحداث إجراءات تساعد على يسر التحصيل . ولم يتعرض كاتبون ملخصون لهذه القوانين . وفي البحث التالي يعرض الباحث لهذه التشريعات التي يقول في شلتها أنها تمثل خطأ من خطوط الإصلاح الضريبي بالطريق الإداري ، وهو خط يصفه الباحث بأنه خط مستنير . على أن هذه الإصلاحات التي تتابع منذ سنة ١٩٦٩ أصبحت تتطلب نظرة شاملة تجمع أطرافها ، وتدفع بالإصلاح نحو مبداء ، وتراجع التجربة في ضوء تقييمها ، واستظهار نتائجها ، تهيئ لإجراء الإصلاح الشامل للنظام الضريبي » .

في إطار برنامج الإصلاح المالي والإداري صدرت أخيراً مجموعة من التشريعات الضريبية يمثل البعد الإداري فيها جانباً ملحوظاً ، إذ هي تهافت إلى وضع ضوابط تعين جهاز إدارة الضريبة على النهوض بأمانيه في يسر وكفاءة ، وأحكام قبضته على مموليه .

وتتطلب هذه التشريعات نظرة فاحصة ، ووقفة في مسار هذه الدراسة التي تركز على الإبعاد

### بدر الدين أبوغازي

وزير الثقافة الأسبق

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « مراجعة للضرائب القديمة - ضرائب المباني » . وطوير الضرائب التطبيقية « نشر في عدد يناير ١٩٧٤ العدد الثالث - المجلد السادس » .

وهذه الجهات الجديدة هي شركات القطاع الخاص والقطاعات والجمعيات وغيرها .

كما قضي بـسريان نظام الاستقطاع والتوريد على معاملات أخرى مع الحكومة أو القطاع العام أو المؤسسات الصحفية ، وكذلك شركات القطاع الخاص والمستشفيات والفنادق والمنشآت الأخرى التي يزيد رأسمالها على خمسمئة آلاف جنيه ، وذلك عن المبالغ التي تدفعها على سبيل العمولة أو السمسرة أو مقابل عمليات التوريد أو المقاولات أو الخدمات إلى أي شخص من اشخاص القطاع الخاص .

كما ألزم الجهات التي تتولى توزيع حصص من سلع ومنتجات القطاع العام على اشخاص القطاع الخاص للتجار بها أو تصنيها اضافة نسبة على المبالغ التي تتقاضاها من أي من هؤلاء الاشخاص ، وتحصيل هذه النسبة مع هذه المبالغ تحت حساب ضريبة الارياح التجارية والصناعية .

وكذلك ألزم القانون اقسام المرور بعدم تجديد أو نقل أية رخصة لسيارات الأجرة أو النقل إلا بعد سداد مبالغ حددت في جدول وفقا لمر السهارة وحالتها على أن تكون هذه المبالغ تحت حساب الضريبة المستحقة على الارياح الناتجة من التشغيل .

وفضلا عن ذلك تضمن القانون احكاما أخرى لمكافحة صورية بعض التصرفات وتضييق نطاق الامتيازات من الضرائب ، فضلا عما استحدثته من أداء مبلغ اضافي قدره ثلاثون جنيها يلتزم به من لم يتم الاقرار في الميعاد ، أو قدمه ولم يسدد الضريبة المستحقة من واقع الاقرار في المهلة المحددة ، وهذا المبلغ هو في حقيقته غرامة ادارية تحصلها جهة الادارة دون الالتجاء الى القضاء ، وحكمها هو حكم الغرامة التي يلتزم بها مولو الضريبة العامة على اليراد وفقا للقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٧٣ .

وأخيرا فقد ألغى هذا القانون نظام الفوائد على الضرائب المتأخرة استجابة لرغبة ابداءها مجلس الشعب .

الادارية للأصلاح الضريبي ، وذلك لتبسيطها من الجوانب التي تتمثل بالفكر الإداري في مجال الضرائب .

وتتم هذه التشريعات من اتجاهات ينبغي ادخالها في محور هذه الدراسة قبل المضي في دراسة اوضاع الضرائب القديمة ووسائل اصلاحها .

وأهم هذه التشريعات الجديدة هي :

❖ القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ بتعديل بعض احكام القانون رقم ١٤ لسنة ٣٩ بفرض ضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة ، وعلى الارياح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل .

❖ القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ بتعديل احكام المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حصر الممولين الخاضعين للضرائب على الثروة المنقولة .

❖ القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٧٣ بفرض غرامة ادارية وهو القانون الصادر بتعديل بعض احكام القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٤٩ بفرض ضريبة عامة على اليراد .

❖ القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٧٣ بتنظيم تحصيل الضريبة العامة على اليراد من بعض بلاك العقارات المبنية والقرار الوزاري رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ الصادر تنفيذا له .

وتتناول هذه الدراسة استعراض أهم ما جاءت به هذه التشريعات ومدى ما حققته من انضباط وتبسيط مع النظر الى الاعباء التي ألقتها على الجهاز الضريبي ، وعلى الممولين ، ثم على الجهات الأخرى المخاطبة بأحكامها .

ونبدأ بالقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ الذي استحدث في مجال الضخوع للضريبة على الارياح التجارية والصناعية وقائع جديدة ، كما اضاف الى الاشخاص الملتزمين باستقطاع مبالغ لحساب الضريبة على المن غير التجارية جهات أخرى غير الحكومة والاشخاص الاعتبارية العامة التي ألزمها القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦٩ بالاستقطاع

الناتجة من التصرف في العقارات المبنية أو المعدة للبناء اذا صدر التصرف لأكثر من مرة وأحدة خلال عشر سنوات ، سواء في العقار نفسه أو في أكثر من عقار واحد .

ولما كانت التصرفات العقارية تخضع لرسم الشهر العقاري وهى من شرائب ورسوم المعاملات فضلا عن مقابل التحسين في الحالات التى تتوافر فيها شروطه ، لذلك فإن الملامبات الادارية ترجح في هذه الحالة الأخذ بنظام أكثر تبسيطا ، وذلك بفرض ضريبة اضافية على رسوم الشهر العتارى مقابل زيادة القيمة ... ومثل هذه الضريبة المبنية في اطار شرائب التداول أكثر انطباقا وملاءمة وهى تنظيما أكثر انطباقا وفاعلية من ضريبة الدخل بمناصرها الشخصية واجراءاتها المعقدة .

ولعل الامر في المبالغ التى قرر القانون تحصيلها على السيارات تحت حساب ارباح التشغيل كانت جيدة أيضا بمعالجة أخرى تقوم على تحديد ضريبة مقطوعة على ارباح التشغيل تضاف الى رسم تحديد الرخصة ، بدلا من تحصيل مبالغ تحت الحساب ... ويمكن على اساس الفئة المحددة حساب الايراد العام للممول اذا كان من الخاضعين لضريبته . وهذا يجنب ادارة الجهاز الضريبى اشكالات كثيرة ، ويوفر عليه جهدا ، فضلا عن ان تحديدا دقيقا ومحتدلا لفئات تلك الضريبة يرضى الممولين ، ويهتق الربط والتحصيل باجراءات مبسطة .

بهذا كان من الممكن التوصل الى ضريبة سهلة الجباية ، قليلة التكاليف ، ميسرة الاجراءات ، بدلا من انتقاص مبالغ تحت الحساب تحصيلها ادارة المرور ، ثم تعود فتوردها وتخطر بها ادارة الضرائب ، ويظل امرها معلتا الى ان تحين المحاسبة بمراجعتها واجراءاتها المعقدة التى تتناسب مع هذا النوع من النشاط ، فهو يتطلب مثل كثير غيره في ظروف المحتج الضريبى المصرى نظاما سهلا ومبسطا يقتصر على أكثر الاجراءات تحديدا وأقلها تكلفة وأتربها وفاء بالفرض .

وفضلا من ذلك فإن هذا القانون يقيم قرائن

ولعل افضل ما جاء به هذا القانون هو إلغاء نظام الفوائد ، فقد كان نظاما بالغ التعقيد أثقل ادارة الضريبة بأعباء حساباته وأخطاه التوفيق توقيتا ، اذ استحدث قبل أن تتحدد مراكز المولدين وتخلص حساباتهم من الغموض ، ومن هنا اقتضى جهدا لم يحقق جسدها ، ولكن المدول عنه تطلب وقتا وتدرجا وانتقالا من نظام الى آخر لحساب الفوائد قبل أن يصادف اقتناعا بوجوب إلغاءه وتخليص جهاز الادارة المالية من مشكلاته .

كذلك فإن نظام الغرامة الادارية صدر عن اعتبار تخلف كثرة المولدين من واجب الاقرار والتزام اداء الضريبة ، وقد يكون فيه علاج لهذه المشكلة .

ولكن بعض ما جاء به هذا القانون يلقى على الادارة الضريبية اعباء جديدة في الوقت الذى يخلصها فيه من أعبائها القديمة ، وهو الى ذلك يشرك أجهزة ادارية أخرى في عمليات تحصيل الضرائب ومتابعة المولدين ، وينشئ شبكة قد يمتد الممولون بين خطوطها ما لم يصحبها تنظيم محكم وتبادل سريع للمعلومات ودقة في البيانات وانضباط في النظام الاحصائى وحرس من الادارة الضريبة على التزام احكام القانون وتنفيذ ما لقاها عليها من تسوية الضرائب ورد المبالغ الزائدة عن الاستحقاق في المواعيد التى حددها ، حتى لا تكلف المولدين من أهرم مسرا وحتى لا تشكل النصوص الجديدة عائقا يؤثر على اضطرار النشاط .

على ان هناك ملاحظات أخرى أهمها أن هذا القانون يضيف الى عداد ممولي الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية فئات أخرى جديدة ويعتبر ما تحققت من ارباح من معاملات معينة ارباحا تجارية خاضعة لضريبته .

وفي الوقت الذى تعجز فيه ادارة الضريبة عن ملاحقة مموليها الظاهرين وتحديد ارباصهم من نشاطات تجارية وصناعية بحتة وثابتة ، نرى القانون يضيف الى ضريبة وصلت قابليتها الى حد التشعب ، رمايا آخرين تصعب متابعتهم ومعاملات قد يتعذر احكام الرقابة عليها ، من ذلك الأرباح

ويكى أن تتأهل وضع الصرغين وصغار النجار الذين لا تتجاوز أرباحهم ستمائة جنيه سنويا ، وهو دخل يكى لمواجهة تكاليف المعيشة الأساسية لأسرة ، ومع ذلك فإن ما يستقطع من هذا الدخل فى شكل ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية وضرائب الدفاع والأمن القومى وضرائب الجهاد يتجاوز ثلثه .

والإحصائيات المتاحة تدل على أن المحصل من ثبات هؤلاء الممولين ضئيل بالقياس إلى حصيلة ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، كما أن هذه الحصيلة لا تكاد تمثل شيئا بين مجموع الضرائب والموارد العامة ، ومع ذلك فإن ضخامة أعداد هؤلاء تستنفد جهدا وتستغرق طاقة يمكن توفيرها وتوجيهها لتحسين إدارة الجهاز الضريبى ورفع مستوى أدائه وتركيز الاهتمام على الحالات التى تمثل مجتمع الضريبة الحقيقية الذى عليه أن يلتزم بإداء واجباته ، ومن حقه أن توفر له الإدارة الضريبية الأسباب التى تكفل تحديد مركزه وضبط حساباته فى الوقت الملائم .

وننتقل بعد هذا إلى نظام الاستقطاع الموسع الذى استحدثه القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ لتبئين آثاره وإبعاده .

لا خسر من التوسع فى نطاق نظام الاستقطاع المقدم للضرائب وفقا للقانون ، وإن كان الأمر يشتر تسأولا بالقياس إلى ما نص عليه القانون من إلزام الجهات التى تتولى توزيع حصص من سلع ومنتجات القطاع العام على الأشخاص القطاع الخاص للاتجار فيها أو تصنيعها إضافة نسبة على المبالغ التى تتقاضاها من هؤلاء الأشخاص وتحصيلها تحت حساب ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، ذلك لأن تحديد هذه النسبة التى تركت لقرار من وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بعد موافقة مجلس الوزراء قد يكون ممكنا فى سلع الاتجار ، ولكنه قد يكون عسيرا فى بعض خامات التصنيع وبخاصة فى الظروف الحاضرة ، حيث يؤدى الارتقاع المطسرد فى تكاليف الإنتاج إلى صعوبة تحديد نسبة عادلة

قانونية لتضييق مجال الإفلات من الضرائب منها اعتبار الشركات التى تقوم بين الأصول والفروع الفصر أو بين الأزواج فى حكم الممول الفرد ، ومنها حالات أخرى أهم آثارها أنها قد تفتح مجالا لاشكالات جديدة بين جهاز الضرائب ومموليه وتدخل إلى القضاء بنوعيات جديدة من الاشكالات الضريبية ، وهذا عيب من عيوب التنظيم يمكن تجنبه لو واجهنا الأسباب المباشرة التى تدفع الممولين إلى محاولة تجنب عبء الضريبة والإفلات منها ، ووضعنا لذلك العلاج بدلا من استحداث أحكام قانونية قد تولد نوعيات جديدة من المنازعات

وكلما انتهى أمر ربط الضريبة بمراحلها المختلفة منذ الجهاز الإدارى ، كان ذلك دليلا على قدرته وكفايته ، وكلما خرج الأمر من نطاق الإدارة إلى مساحة القضاء ، كان ذلك دليلا على تصور إدارى .

والسبب الأساسى الذى تكمن وراءه معظم محاولات الإفلات من الضريبة هو ضخامة العبء الضريبى نتيجة لضالة الإعفاءات ولم يعد للأرقام التى تمثل حد الكلف الضريبى ولا للإيرادات التى يتمتع عندها الإعفاء وهى تمثل ضعف أرقامه دلالتها ، بل هى لم تعد متفقة ولا سائفة مع النخير الذى طرأ على هيكل الأسعار وعلى مستوى تكاليف المعيشة ، ولو رجوع الأمر لخرج من نطاق المكلتين بالضريبة أعداد يشكلون عبئا ، وهم فى حقيقة الأمر أصحاب دخول دون حد الكلف .

بهذا يمكن أن تضيق ظواهر الإفلات من الضريبة ومحاولات تجنبها وإنشاء الشركات التى يتخذها الممولون وسيلة لتوزيع الربح على أكثر من فرد والتخفف من العبء الضريبى .

ونظرة الإدارة المالية ينبئ أن تتجه دائما إلى مراجعة مموليها والتخفف من ثلثات حد الكلف اكتفاء بما يتحملونه من ضرائب غير مباشرة كثيرة ، وحتى تقصر جهودها وطاقاتها على الثلثات التى يجب أن تلزم نملا بالضرائب المباشرة .

غير التجارية الا اذا كان الممول حاصلا على البطاقة الضريبية .

وقد حدد القرار الوزاري الصادر تنفيذا لهذا القانون ، أوجه للنشاط التجارى والصناعى التى يحظر التعامل مع الممولين الذين يزاولونها الا بموجب بطاقة ضريبية . كما حدد في جدول آخر المن غير التجارية التى يحظر التعامل مع اربابها الا بموجب هذه البطاقة .

ويلاحظ على هذا القانون :

١ - ان البيانات التى أُلزم الجهات باعدادها تتطلب انضباطا اداريا ودقة في الاعداد كما انها تتطلب من الجهاز الضريبى كفاءة في الاداء ، واستخداما لوسائل الادارة الحديثة وأدواتها من حاسبات وغيرها مما يعين على تجميع البيانات وتصنيفها في بطاقات وتزويد المأموريات المختصة بها تباعا .

وما لم تعد لهذا النظام المدة وتستكمل الادوات اللازمة ، فان البيانات التى سيتلقاها مركز التجميع بإدارة الضرائب ستبقى أكدا ساء لا تخدم اهداف الادارة ولا يحقق النفع منها .

٢ - ان البطاقة الضريبية قد تكون وسيلة احكام ، وان كانت نصوص هذا القانون مع التوسع في نظام الاستقطاع الضريبى قد تمنى عنها مرحليا الى أن تستوعب الأجهزة الادارية المسئوليات والتبعات التى القيت عليها وتحسن تنفيذها .

هذا فضلا عن أن بعض بيانات هذه البطاقة يستتوفى النظر ، فالبيان الخاص بالمقرارات والاطيان المملوكة للممول وتداوله في جهات أخرى خارج نطاق أجهزة الضرائب المكلفة بحكم القوانين بالمحافظة على سرية البيانات قد يسوء الى المولدين ، هذا فضلا عن انه اذا جاز التوسع في هذا النظام بالمقياس الى مولى ضريبة الارباح التجارية والصناعية فان امتداده الى بعض فئات من مولى المن غير التجارية قد يشكل عائقا

مقدما منسوبة الى كل خالة من الخانات التى تدخل في اعداد المنتج الصناعى للبيع وافترض ربح وهمى لاصحاب المصانع تحتجز على اساسه مبالغ من أموالهم لحين اتمام المحاسبة واستبانة المركز الحقيقى للممول ، ذلك لان الخصم المسبق في هذه الحالة يتم في أولى مراحل النشاط ، وقبل أن تتحدد المقدرة التكليفية للممول ، وهو على أى حال قد يثير عقبات إدارية فضلا عما يحدثه من ارتفاع مباشر في تكلفة السلع وخللات بين ادارة الضريبة والمنتجين .

أما القانون الثانى الذى يستتوفى النظر فهو القانون رقم ٨٢ لسنة ٧٣ بتعديل احكام المرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حصر المولدين الخاضعين للضرائب على الثروة المنقولة .

وقد كان جهاز الضرائب يعتمد على الحصر من الطبيعة كل فترة زمنية، وعلى البيانات التى تلزم جهات وأشخاص حددتهم القانون بتقديمها لتوسع القانون الجديد نطاق الالتزام والبيانات وتطلب تقديمها أربع مرات كل عام شاملة للمعاملات التى تتم مع تجار القطاع الخاص وقائمة التوريدات والمقاولات والخدمات ، وكذلك قيمة المردودات المنصرفة والرد التجارى والخصم المسموح به ان وجد فضلا عن الالتزام بإبلاغ مصلحة الضرائب، بمجرد توقيع أى عقد مما ذكر مع شخص من اشخاص القطاع الخاص بضمون هذا العقد .

وبالإضافة الى كل هذا فقد استحدثت القانون نظام البطاقة الضريبية لكل مسؤول له ملف ضريبى ، وتتضمن هذه البطاقة اسم الممول وعنوانه وأنواع الأنشطة التى يمارسها ورقم التأمينات الاجتماعية وتاريخ بدء مزاوله النشاط ورقم القيد بالسجل التجارى أو النقابة المهنية وبيان المقرارات والاطيان المملوكة للممول وتاريخ تقديم المقرارات الضريبية ، وحظر على المختصين في الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الادارة المحلية والهيئات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها التعامل مع مولى ضريبة الارباح التجارية والصناعية أو ضريبة المهن

المهن غير التجارية . فهو وإن قد حقق زيادة في حصيلة تلك الضريبة وحصرها للكثير من مموليها إلا أن توافق البيانات من الأجهزة الإدارية الأخرى وانتظام توريد المبالغ المستقطعة ما زال دون الكفاية المرجوة ، وهو يشكل حتى الآن عائقا في إجراء التسويات وفي التطبيق الدقيق لأحكام القانون ورد المبالغ المحصلة بالزيادة إلى المولين في مواعيدها .

ومن ثم فإن الأمر يقتضى تدريب المكلفين بالأعمال الجديدة التي أسندتها إليهم القوانين الأخيرة والارتفاع بمستوى أدئهم ، كما يتطلب تزويد الأجهزة المسؤولة بالامكانيات والأدوات والوسائل التي تكفل لها حسن القيام بأعمالها حتى تستطيع أن تنهض ببعثاتها أمام إدارة الضرائب ، وحتى تستطيع تلك الإدارة أن تقوم تجاه المولين بما الزمتها به القوانين .

٣ - أن الملاحظات الإدارية تتطلب تزويد الجهاز الضريبي بأساليب الإدارة العلمية وبالوسائل التي تمينه على تنظيم شؤونه . . . والتبعات الجديدة كثيرة وثقيلة العبء ما لم يصحبها تنظيم كفء قادر على النهوض بها . . . والتاريخ الحديث لجهاز الضرائب المباشرة في مصر يدل على أن مشكلاته كانت قبل كل شيء مشكلات تنظيم وانعدام في التناسب بين قدراته وبين الأعباء التي ألقيت عليه والقوانين التي تنابعت ، وبخاصة ما ترتب على الحرب العالمية الثانية من اصدار قوانين الضرائب على الأرباح الاستثنائية . . . وقد كانت هذه الأعباء في بداية نشأة إدارة الجهاز الضريبي عبءا في سبيل انتظامه وتدريبه . . . وظلت الهوة تتسع بين جسامه الأعباء ونقص الامكانيات . . . وما زالت إدارة الضرائب تعاني روااسب الماضى . . . ومن هنا يجدر أن تزودها في حاضرها بكافة متطلبات الإدارة الحديثة والا شكلت هذه القوانين عبئا عليها لا يسرا لها وانعكست على مجتمع المولين بأثار سيئة في الوقت الذي تتطلب فيه يسرا في الجباية وتبسيطا في الإجراءات وعدالة في التنفيذ وسرعة في رد

في التعامل ، إذ هو أمتد من المهن الثابتة المنظمة إلى أنشطة متغيرة وقد تكون عرضية . فالخطر على إلغاء الإحاديث الفنية والأدبية دون بطاقة ضريبة قد يجلب من أجهزة الإذاعتين المسبوعة والرئية اشخاصا يتمتع عليهم الحديث في غياب البطاقة ، وقد يكون الحديث عارضا ولا يشكل مهنة أو نشاطا مستمرا ، كذلك الأمر في بعض اصحاب الفنون والخبرات الأدبية ممن يقومون بأعمال عارضة . . . وقد كان يكفى في شأن هؤلاء نظام الخصم من المنبع الذي يتبع حاليا وهو نظام يكفل حصر المتعاملين في هذه المجالات ومتابعة نشاطهم وتحديد ممول الضريبة اللبنة والشخص المعارض .

هذا وقد أقام القانون ٩٥ لسنة ١٩٧٣ علاقة جديدة بين ملاك المقاربات البنينة التي يزيد نصيبهم في قيمتها ، لإيجارية على ألف ومائتي جنيه سنويا وبين مكاتب التحصيل المقارى إذ ألزم هؤلاء الملاك بإداء مبالغ لحساب الضريبة العامة على الإيراد إلى هذه المكاتب تصاد تسويتها في مأبورية الضرائب المختصة بالضريبة العامة على الإيراد ويرد الزائد منها خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان الممول بالربط النهائي . . . وبذلك أصبح هؤلاء الممولون مقسمين بين جهازين ضريبيين في صدد ضريبة واحدة .

ومن جباة الأحكام التي جسامت بها هذه القوانين التي تستهدف حصر مولى الضرائب المختلفة وتضييق نطاق التهرب وأحكام التحصيل يبدو ما يلي :

١ - أن هذه القوانين ألقت على أجهزة إدارية متعددة أعباء في مجال التحصيل والتبليغ والتوريد تتطلب أن تكون هذه الأجهزة على مستوى من الكفاءة يحقق الوفاء بهذه الأعباء حتى لا تعطل مصالح المولين أو تتعثر في جباياتها .

٢ - أن التوسع في نظام الاستقطاع والحجز من المنبع كان يتطلب تقويا لنتائج هذا النظام الذي أصبح منذ ثلاث سنوات بالقياس إلى مولى



الحقوق الى اصحابها وتحديد التزامات المولين  
ببقيين .

٤ - لقد بلغت القوانين المدي في وضع  
الضوابط وأحكام التحصيل ، ولكن هذه الأساليب  
التي استحدثتها والذابير الادارية التي وضعت  
لها التنظيمات تتطلب مراجعة حاسمة لفئات  
المجتمع الضريبي حتى لا تتجاوز الضريبة القدرة  
التكليفية للمولين حين تسمى الحسد الأدنى  
للمعيشة وتقطع منه .

ولو تمت هذه المراجعة لأخرجت من نطاق  
الضخوع للضرائب الشخصية المباشرة اعدادا  
ضخمة تثقل الجهاز الضريبي ، وتستنفد جانبها  
كبيرا من طاقته ، وتعمق أعمال الإدارة الضريبية  
وحسيلة الضرائب من هذا النوع من المولين  
لا تبذل قدرا ملحوظا في موارد الدولة . . كما ان  
الامباء الواقعة عليها في صورة ضرائب الاستهلاك  
والمعاملات ومروق الأسعار تكبها قدرا من  
المشاركة في التمويل العام .

تلك قضية تبليها أصول التنظيم الضريبي  
والعدالة المسالية وتهيئة مقومات النجاح لإدارة  
الضرائب حتى تستطيع مواجهة مسؤولياتها  
الحقيقية وحتى تستكمل أساليب الجباية الحديثة  
وتوفر طاقاتها لمجتمع قادر من المولين . .  
وتتحسن أعمال الجهاز الضريبي في جوهرها  
ومظهرها معا .

٥ - ان كل ما جاءت به هذه القوانين من  
التزامات يتطلب استخدام الوسائل الحديثة في  
تخزين المعلومات وحفظها وتداولها . كما انه  
يتطلب مراجعة لأساليب العمل في المكاتب الضريبية  
بل لتعميم دورة العمل والمطبوعات ونومياتها ،  
وما لم تتوافر كل هذه الوسائل في أحدث أشكالها  
فان القوانين الجديدة لن تحقق جنواها .

واذا ما تمت مراجعة شاملة لمجتمع الضرائب  
المباشرة ، وتحديد لنطاق هذا المجتمع وتحسين  
في أساليب الجباية وتحقيق للإدارة الضريبية كفاءة  
الامكانيات ، فان ذلك كله يوفر الاستقرار والثبات

والتيين ، ذلك لأن نجاح أى نظام ضريبي رهق  
بملاءمته لظروف المجتمع وبقيام ادارة عصرية  
وطيدة الأركان .

على أن هذه التشريعات لها في مجموعها تبة  
كبيرة وهى تمثل خطأ من خطوط الإصلاح  
الضريبي من طريق الإدارة وهو خط مستنصر  
أولاه الدكتور عبد العزيز حجازى منذ تولى  
وزارة الخزانة اهتماما خاصا ، وحقق من خلاله  
مجموعة من الإصلاحات الادارية من طريق  
التشريع والتنظيم معا . . وهذه الإصلاحات التي  
تتابعت منذ عام ١٩٦٩ أصبحت تتطلب نظرة  
شاملة تجمع أطرافها وتدفع بالإصلاح نحو مداه  
ليبلغ أهدافه وتراجع التجربة في ضوء تقويمها  
واستظهار نتائجها تهيذا لاجراء الإصلاح الشامل  
لنظام الضريبي .

وبعد هذه النظرة الى التشريعات الجديدة نعود  
لنستأنف الحديث حول الضرائب القدية ونقد عند  
موردها الخصب الذى يمثل في الضرائب الجبركية  
وضرائب الإنتاج والاستهلاك ، يضاف اليها فروق  
الأسعار التي تدخل في عداد الضرائب المقنعة التي  
تفرض على المستهلكين في شكل اضافة على  
السعر تجبى لصالح الخزانة العامة .

ولقد ظهرت الضرائب الجبركية في مصر منذ  
العصر الفرمنى لى تلبية قدم الإدارة في هذه  
البلاد وأنشئت لها منذ عهد الأسرة الخابسة ادارة  
خاصة تميزت بشدة الرقابة والانضباط . . وفى  
العصرين الاغريقي والرومانى ظهر الى جانب  
الضرائب الجبركية ضرائب على المبيعات وكثرت  
ضرائب باهظة تستغرق جانبيا كبيرا من الثمن .  
وفى العصر العربى منذ الفتح الاسلامى كانت  
المكوس من الضرائب المميزة ، ثم استمرت  
الضرائب الجبركية في عصر محمد على وان  
تضاقلت قيمتها ثم ارتفعت بعد الإصلاح المالى  
الذى تم سنة ١٨٧٨ ، وظهرت ضرائب الاستهلاك  
وان كان نظام الادارة المسالية وعسفا قد جعل  
بعض هذه الضرائب معييا وشاذا وبكلا في  
الجبائية .

الضريبي وتساير اتجاه الانفتاح الاقتصادي والتطور الذي تهر به مصر .

وهذه المراجعة ينبغي ان تراعى :

١ - وضع اساس مشترك لتصنيف البضائع ولتيسير التجارة الخارجية ، ومراجعة تعريف الجمارك في ضوء التطور العالمى والأساليب الحديثة .

وان في الدراسات التى صدرت عن مجلس التعاون الجمرى الدولى في بروكسل مجالا كبيرا للإصلاح .

٢ - التنسيق بين الانظمة الجمرية وتحسين التشريع الجمرى .

٣ - التوصل الى اجراءات جمرية أفضل تعين حركة التجارة الخارجية وتسهل المعاملات مع الإلتساء على الحكمة الأساسية من الرقابة الجمرية .

٤ - الأخذ بالاتجاهات الحديثة في تيسير التخليص على الأشياء الواردة في محبة الركاب .

٥ - الامادة من الاتفاقيات الدولية والانضمام الى ما يحقق منها صالح الاقتصاد القومى ويكفل تيسير الاستيراد أو يعساون في تنشيط حركة التعامل الدولى ، وكذلك ما يحقق منها حماية تهريب الثروات القومية والممتلكات الثقافية .

٦ - ادخال الوسائل الحديثة على أجهزة الجمارك حتى تكفل لها سمات الادارة المعصرية ولقد أصبح لهذا العصر مطالبه واصبحت السرعة والتيسير ضرورة . . . وأخذت الدول تتبع وسائل اتوماتية التخليص الجمرى واتوماتية الرقابة على التجارة الخارجية واستخدام تقنيات العصر في اعداد البيانات اللازمة لخدمة أغراض الإحصاء والتجارة وأغراض الضريبة .

٧ - اعداد أفراد العمل الجمرى اعدادا حديثا والامادة من البرامج المتخصصة التى تنظمها

وظل أهم هذه الضرائب غير المباشر بشوبا بعدم الاستقرار والثبات الى أن ردت الإصلاحات التى اجريت منذ سنة ١٩٢٠ للضريبة كيانها ، فعزل النظام الجمرى وفرضت رسوم انتاج واستهلاك على بعض الاصناف ببراسيم صدرت سنة ١٩٢١ .

وفي سنة ١٩٣٠ وضحت معالم الضريبة الجمرية بوضع تعريفية جمرية جديدة ، كما تقرر في نفس العام بمصر رسوم انتاج أو استهلاك على بعض الحاصلات والمنتجات المصرية ومثيلاتها من المنتجات الأجنبية المستوردة وتجددت هذه الرسوم ببراسيم لاحقة متعددة (١) .

وظلت التعديلات تتعاقب الى أن وضعت تعريفية جمرية جديدة وفقا للأسس التى تضمنها جدول بروكسل للتعريفية الجمرية في سنة ١٩٦١ ، وأعقب ذلك صدور قانون حديث للجمارك حدد معالم هذه الضريبة وقنن سلطات الادارة الجمرية وحقوق وواجبات الممولين بوضوح .

وفي نفس الوقت عنيت السلطات بالجانب الادارى من التنظيم ، فاتخذت خطوات لتبسيط الاجراءات الجمرية ، واختصار مراحل العمل الجمرى ، وبدأ استخدام النظام الآلى في بعض أقسام الجمارك واجريت دراسات على اثر تبسيط الاجراءات فيها يتعلق بالخطوات التى تمر بها البضائع منذ ورودها بالجمارك حتى التخليص عليها ، كما تركز الاهتمام على تيسير اجراءات المسافرين باختصار خطوات العمل والتهاذج مع البغاية باختيار عنصر الموظفين في تساتيش الركاب باعتبار أن الجمارك تمثل للقادمين والمخادرين واجهة الادارة في مصر ، واسلوب عملها هو أول وأآخر انطباع عن الادارة المصرية .

على أن السياسة الجمرية أصبحت تتطلب قدرا كبيرا من الاستقرار ، وتتطلب أيضا مراجعة جديدة تحدد مكانها وأهميتها في مستقبل النظام

(١) اصول علم المالية العامة والتشريع المالى المصرى للاستاذ الدكتور محمد زكى عبد المتعال .

هيئة الامم ومجلس التعاون الجبركي من أجل اعداد اجيال من الجبركيين ترتفع الى مستوى مطالب العصر ، وتنهض لاستيعاب التطور الذي يحمله المستقبل .

أما ضرائب الانتاج والاستهلاك فعلى الرغم من أن أنها ضرائب يعول عليها في مستقبل نظمنا الضريبية . إلا أن نظم هذه الضرائب وأحكامها موزعة بين قوانين ومراسيم وقرارات متعددة يصعب متابعتها واستيعابها .

وقد أصبحت هذه الضرائب مع فروق الأسعار تتطلب مراجعة شاملة . وهي كمصدر هام من مصادر إيرادات الميزانية تقتضى تبسيط أحكامها ووضوحها حتى تؤتى اثرها .. وفي ظل اقتصاد مخطط يهيم الاعتماد على مصادر تمويل مؤكدة يمكن لنظام يتكامل لهذا النوع من الضرائب أن يحقق نتائج فعالة وإيجابية مع استخدامها أيضا كأحد العمد الرئيسية لتحقيق سياسة الائتمان وللتوجيه الاقتصادي والاجتماعي .

وهذه الضرائب بمكوناتها الحالية وبما يحتل أن يضاف إليها من تعديل يمكن أن تشكل كيانا شبيها بضرية رقم الأعمال في النظام السوفيتي . على أن يستفاد من التجربة السوفيتية وغيرها من التجارب لتجنب التعقيدات التي شابت نظم هذه الضرائب حتى امكن تبسيطها وتخليصها من التعقيدات ، واعداد الجهاز الإداري القادر على الاضطلاع بشؤونها ، والاساليب التي تكفل انضباط تطبيقها والاحصائيات وقنوات التحليل الاقتصادي التي تعين على استظهار نتائجها وتوجيهها لصالح الاقتصاد ولخدمة مختلف الأغراض .

وأهم ما تحتاج إليه هذه الضرائب بناء تشريعي موحد ومتكامل يقوم على دعامتين :

أولاهما قانون يتضمن الأحكام والقواعد العامة ونظام التحصيل والرقابة والجزاءات ، ويصلح للتطبيق على كل سلعة تجنباً للأسلوب التشريعي

القائم حالياً والذي يكاد يختص كل سلعة بقانونين تتعدد في شأنها الأحكام .

وتجميع شتات الأحكام المتفرقة في صعيد تشريعي واحد تكون له صفة القواعد العامة يسهل إدارة شئون تلك الضريبة ويكفل لأحكامها الوضوح .

أما الدعاية الثانية للنظام ، فهي تعريف فئات الضريبة والأحكام والمواصفات الخاصة بكل سلعة .

وهذه التعريف ينبغي أن تكون مرنة لتقبل التغيرات التي تكشف عنها الضرورات والحاجات .

وينبغي أن يصحب هذا التنظيم التشريعي مراجعة لأساليب إدارة تلك الضريبة التي ظلت لا تحظى بالاهتمام الكافي في كنف الإدارة الجبركية إلى أن أدركتها برامج الإصلاح المالي والإداري بتنظيم مستقل جمع شئون ضرائب الانتاج وفروق الأسعار في جهاز واحد له أدارته المتخصصة في كافة شؤنها .

ولعل حاجة هذا الجهاز إلى إدارة للتحليل الاقتصادي والاحصائي تتجمع لديها البيانات الدقيقة التي تعينها على متابعة النتائج ، ومراقبة ردود فعل الضريبة حاجة ماسة وظاهرة .. فالضرائب غير المباشرة على الاستهلاك والانتاج بمسمياتها المختلفة أصبحت من دهائم النظم الضريبية في الدول الاشتراكية والراسمالية على السواء . غير أنها ضرائب بالغة الهامسية وأثرها على جهاز الأسعار وتمكاتها على المواطنين يتطلب أن يتوافر في مرضها وجبايتها قدر كبير من حساب الاحتمالات والموازنة بين كافة العوامل والمؤثرات .

ومن هنا كان لأساليب الإدارة الضريبية في هذا المجال أهمية خاصة .. وعلى تخفف نظام الضرائب المباشرة من أعباء تنقله وتخلصت إدارة ضرائبه من عوائقها ، فإن مسؤوليات كثيرة تنتظر إدارة الضرائب غير المباشرة وتتطلب مداركة أجهزتها باصلاح شامل يخالو هيكلها الإدارية واساليب عملها ويوفر لها كل الامكانيات .

# الأجر الحافز

## والمحافظة على الروح المعنوية للأفراد

م. حسن ناجي \*

منذ الباهت أن الثورة الإدارية لابد أن تبدأ من القيادة العليا ، وسيكون القيام بها هو المهمة الأولى للوزراء ورؤساء المؤسسات والقادة في كل موقع . وتتركز أهداف الثورة في الاهتمام بالفرد والتمسكه في القيام بدوره فيها ، وإما الوسيلة فإن كل قائد في موقعه مسئول عنها ، فطيه أن يكون داخل موقعه هذا جهازاً لاستمرار القيام بالعمليات التنظيمية المتطورة .

فنصحب بصديق وإخلاص ما لنا وما علينا ، لعلنا نصلح من شأننا ونغير من باطننا ، حتى نرتقى بأنفسنا إلى المستوى الذي يليق بشعب أبده الله بنصره وألهم قيادته سواء السبيل .

وقد جاءت ورقة أكتوبر لتعبر تعبيراً صادقا ومخلصاً من آمالنا وأمانينا ، ورسمت لنا خطوطاً واضحة لما يجب أن يكون عليه أداءنا في هذه المرحلة الدقيقة من حياة هذا الوطن العزيز الحبيب ، بمشيقة الله وبعزة أبنائه وإيمانهم بحقوق هذا الوطن عليهم وما يقتضيه ذلك من جهد وبذل وفداء .

ولاشك أن السيد النائب الأول لرئيس الوزراء ، وهو من رواد الإدارة الأوائل ، وما أثاره من منشآت مخصصة ببناء في جلسات مؤتمر التنمية الإدارية ، قد لاحظ بوضوح أن جميع القادة الإداريين على وعى كامل بمشاكل الإدارة في

لاشك أننا في ميسس الحاجة إلى هذه الثورة الإدارية ، ولاشك أن السيد الرئيس قد حقق بمسونه من الله ورعايته ، وبصبره وإيمانه ومخابرته ، الكثير من أحلام هذا الشعب وآماله ، في وقت كانت الأحلام أقرب إلى التبنيات البعيدة الخال ، والآمال أقرب إلى انتظار المعجزات .

لذلك كان طيبمياً ، وقد حيانا الله بنصره ، أن يغمرنا العرفان بفضلته ، وأن تعيد النظر في أمرنا

### مهندس حسن ناجي

رئيس مؤسسة الغزل والنسيج السابق ،  
ومدير قطاع الاستثمار في المصرف العربي الدولي  
حالياً ، كما أنه رئيس جمعية إدارة الأعمال  
العربية ..

نواحيها المتعددة ، وإننا في حاجة فعلا الى ثورة ادارية شاملة تضع أمامها الخطة التالية :

**أولا :** الالتئق على أهداف واضحة يعترفها بإخلاص أعلى المستويات الحاكمة والإدارية ، وتكون موضعا لنذوات مكثفة ، بحيث يشمر كل من يحمل مسئولية أن عليه واجبا محددا في تحقيق الثورة الادارية .

ولعلنا نذكر باختصار أن ما تهدف اليه الثورة الادارية هو التركيز على الاهتمام بالعنصر البشرى فإذا فصلنا ما تضعه الشركات الكبيرة في أول اهدافها وما أخذته الحكومات المجددة في تطبيقاتها من الشركات الناجحة ، نجد أن هذا الهدف المنكر هو : «المحافظة على الروح المعنوية العالية للأفراد» .

وقد انتهت جميع الدراسات الى أن الأسلوب العلمى الذى يؤدى الى تحقيق هذا الهدف انما يأخذ في اعتباره جميع التنظيمات الادارية .

**ثانياً :** أن يؤخذ في الاعتبار أن الثورة الادارية لابد أن تكون شاملة ، بمعنى أنها تتغلغل في جميع نواحي الأنشطة جغرافيا وسياسيا واجتماعيا حتى داخل الأسرة ، ولابد أن تكون من إيمان واقتناع داخلى لكل فرد وفي جميع المستويات .

ولعلنى اضرب مثلا بسيطا لتنظيم وحدة انتاجية، ثم نذكر ببساطة أن ما ينطبق على هذه الوحدة انما ينطبق أيضا على الدولة بأكملها وجميع أجهزتها ، مع الفارق في الأحجام والإبعاد .

وقد سبقتنا حكومات عديدة الى الأخذ بوجهة النظر هذه ، والاستعانة بالخبراء الذين مارسوا التنظيم في الشركات الكبرى ، لممارسة نفس العمل في أجهزة الحكومة . وليس ببعيد ما قام به روبرت ماكسمارار في تنظيم وزارة الدفاع الأمريكية .

ولنأخذ الآن على سبيل المثال متطلبات تنظيم وحدة انتاجية على الأساس الذى ذكرناه سابقا وهو :

« المحافظة على الروح المعنوية العالية للأفراد »

فنجد أن هناك التسلسل التالى والعائق العلمية المعروفة كما يلى :

١ - أن الانسان مرد لا يتجزأ ، وأن حياته الخاصة لا يمكن أن تنفصل من حياته داخل مكان عمله ، وأن أى مشاكل يتعرض لها في حياته المنزلية والاجتماعية يكون لها أثر مباشر على أدائه داخل مكان عمله .

لذلك كان على منظم الوحدة الانتاجية أن يبدأ بدراسة الحالة الاجتماعية لكل فرد ، بحيث يستطيع معاونته على أن يتغلغل قدر طاقته من المؤثرات الضارة والمعوقة في حياته المسالمة والاجتماعية .. فإذا استطاع أن يلبى رغباته التالية من تطلعات اجتماعية وثقافية ، ففى النهاية يستطيع أن يرتقى به الى الفنون والآداب .. ولعله من المفروض أن تراعى الأولويات التى ذكرناها بالترتيب حتى لا يتغزق الانسان ويتعرض للتناقضات التى تهز كيانه .

فإذا استطعنا أن نضمن للفرد الحد الأدنى العادى للمعيشة وحرريته من المشكلات اليومية خارج عمله ، بدائنا بالاهتمام به داخل عمله على ضوء الحقيقة التالية :

٢ - وهى أن الفرد يكون أكثر قابلية للمعمل وأكثر سعادة بأدائه ، إذا كان نوع العمل يتلاءم مع طبيعته .

ولتحقيق هذا الغرض فإن المهمة العلمية وشاقة وطويلة .. وتستلزم الخطوات التالية :

( أ ) لابد من توصيف دقيق للوظيفة ومتطلباتها .  
( ب ) لابد من دراسة لشاغل الوظيفة ومقارنة مؤهلاته وخبراته بمتطلبات الوظيفة وتوصيفها .

( ج ) لابد من دراسات سيكولوجية للرسم الجانبى للوظيفة ودراسات سيكولوجية للرسم الجانبى للشخصية شاغل الوظيفة . وطبيعى أن هناك تارتا كبيرا في المواصفات التى يجب أن تتوافر في باحث داخل معمل ، وفي مندوب للبيع، أو طيار مقاتل !

وإذا انتهينا من هذه المقارنات انتظنا للعمل  
نفسه ، فهناك الحقيقة التالية :

( د ) هناك حجم مناسب لطاقة الفرد في  
العمل ، فإذا حبل بها جاد عمله وظهرت كفاءته،  
وإذا حبل بائل أو بأكتر منها فقد تتغير النتائج ،  
وهذا الإجراء يتطلب أسلوبا علميا في قياس  
الحركة والعمل ، وتوزيع الأعباء ، وفقا لمعايير  
قياسية لابد من التقيد بها حتى لا تكون هناك  
أعباء على التكلفة قد تعجز المشروع عن المناسفة  
بطريقة أو أخرى وهنا لابد من ذكر سلسلة من  
الدراسات المعروفة التي تؤدي إلى تبسيط العمل  
ورفع كفاءة الأداء مع تقليل الجهود التي تطلب  
من الأفراد .

( هـ ) والحقيقة الثابتة أيضا ، هي أن هناك  
ارتباطا كبيرا بين رضا الفرد من نفسه والأجر  
الذي يحصل عليه مقابل عمله . والدراسات  
العلمية تأخذ في اعتبارها متوسط الأجور السائدة  
في البيئة لنوع العمل ، وتعمل على رفع كفاءة  
الفرد بحيث يستطيع أن يحصل على أجر يزيد  
نسبيا عن مستوى أقرانه في المنطقة ، وتكون هذه  
الزيادة مقابل جزء من وفاء في التكلفة وليست  
بدون مقابل حتى يشعر الفرد أنه يساهم في زيادة  
العائد الذي يعود على منشأته ، ويتمتع في نفس  
الوقت بأجر أعلى نسبيا .

وهنا لابد أن نشير إلى أنواع الأجور . ونعتقد  
أن أفضلها علميا هو الأجر الحائز الذي يتكون  
من جزئين : الجزء الأول الذي يتناسب وسعر  
الوظيفة ويكفل الحد الأدنى للمعيشة المريحة  
ويترادف دوريا مع الخبرة وزيادة الأعباء العائلية  
والاجتماعية . . والجزء الثاني ويحرك مع الكفاءة  
والجهد الشخصي للفرد الذي يعلو على مستوى  
الأداء المعادي وقد يصل في أقصاه إلى ٣٠٪ أو  
٤٠٪ من الأجر الأصلي ، ولا يصح أن يزيد على  
ذلك والا كان هناك خلل في طريقة احتسابه ،  
وهذا لا يمنع من المكافآت التشجيعية في المناسبات  
التي تستحقها .

وهكذا نرى أنه بالنسبة للعامة العريضة ،

فإن ارتباط الفرد بعمله وشعوره بالفخر والاعتزاز  
بالانتماء إلى وحدته إنما يحتاج إلى الكثير من  
الجهد والعمل .

وإذا انتظنا بعد ذلك إلى أهمية الترابط بين  
أجزاء الوحدة الانتاجية المتكاملة ، رأينا أن هناك  
أيضا الكثير الذي يجب إجراؤه لترتفع الروح  
المنوية لجميع العاملين في الوحدة الواحدة . .  
وينبغي أن يبدأ ذلك من قمة التنظيم . . وهناك  
الحقيقة التالية :

\* كل جماعة مسئولة عن عمل واحد لابد  
وأن يكون لها قيادة حكيمه متزنة وإعنية ، وأن  
يكون هناك ثقة كاملة واحترام تام بين كل أفراد  
هذه المجموعة بعضهم وبعض ، ثم بينهم جميعا  
وبين قائدهم ، وأي اختلال في هذه الموازين إنما  
يؤدي إلى التخلل والتفكك والضياع .

لذلك كان أكبر جهد يجب أن يبذل هو الذي  
يبنلله القائد والمجموعة في الوصول إلى هذه  
الحالة المطلقة من الثقة والاحترام والاتفاق التام  
على وحدة الهدف وأي مجموعة عادية تستطيع  
بعد ذلك أن تقوم بأعمال غير عادية تكاد تقرب  
من المعجزات .

\* ويقضى تنظيم القمة هذا أن يتبعه تنظيم  
سلمي لتوحيد الأنشطة ذات الطبيعة الواحدة في  
مجموعة واحدة، ثم تحديد اختصاصاتها وقيادتها  
وانصلاحتها الرأسية والعرضية بالطريقة التي  
تكفل حسن الأداء وسرعته ، ويقضى ذلك  
بالضرورة وضع الهياكل التنظيمية السليمة ،  
وتحديد الاختصاصات وتوضيح الأهداف ، ثم  
وضع الأسس السليمة لاقتراح المسئولية  
بالحاسبية ، ومواءمة مراكز الإنتاج لمراكز التكلفة،  
واستعمال أحدث الطرق للحصول بأسرع وقت  
على البيانات الدقيقة للمراقبة المالية ومعدلات  
الأداء من جهات محايدة ، بحيث تصل النتائج إلى  
رؤساء الوحدات في نفس الوقت الذي تصل إليه  
إلى الإدارة العليا ، فيكون هناك نوع من الرقابة  
الذاتية وسرعة في تعديل الانحرافات إن وجدت.

❖ ولاشك أن كتابة الأداء تحتاج الى وضع خطة شاملة لتنمية مواهب الأفراد وتدريبهم .

❖ وإى خطة لا تضع في أول أهدافها خطة التدريب ، فانها لا تستطيع التقدم أو تحقيق ما يقتضيه التطور السريع الذى يسر به العلم في شتى المجالات .

❖ ولاشك أن خطط التعليم تعاون الى حد كبير إذا اشترك في وضعها المسئولون عن الأنشطة المختلفة وعبروا من احتياجاتهم الصادقة للمتطلبات المختلفة للوظائف المختلفة الداخلة في اختصاصاتهم .

❖ وإذا توافرت للوحدة وسائل النجاح ، فكل فرد بها لاشك أنه سيمتد بالانتهاء اليها ، وهذا الشعور هو الدعاية الكبرى التى يجب أن تتغلغل في كل أفراد هذا الشعب حتى تتحقق الثورة الادارية الكاملة .

❖ ولاشك أن المحافظة على مستوى أداء مرتفع ، انما يعنى بالتالى الاهتمام بالمكن وجو العمل ومظهر العاملين ، والقوة الحسنة للإدارة العليا كقيلة بالوصول الى هذه المتطلبات الضرورية .

❖ ولاشك أن أكبر مقياس لنجاح القيادات هو عدد المديرين الناجحين الذين استطاعت أن تخلقهم هذه القيادات .

\*\*\*

ولعلنا نخلص من هذه المعالجة بأن الثورة الادارية لابد أن تبدأ من القيادة العليا ، وسيكون القيام بها هو المهمة الأولى للوزراء ورؤساء المؤسسات والقادة في كل موقع عمل .

وإن الأهداف تتركز في الاهتمام بالفرد، وإشراكه في القيام بدوره في هذه الثورة ، وأما الوسيلة فإن كل قائد في موقعه مسئول عن القيام بهذه الثورة ، وله أن يطلب من الخبراء والمستشارين

من يعاونه على ذلك في مبدأ الأمر ، ولكن عليه أن يكون داخل موقعه جهازا لاستمرار القيام بالعمليات التنظيمية المتطورة ، ما دامت هناك حياة متطورة .

ولاشك أن مهمة أجهزة التنبيه الادارية ومجالها ، هى وضع الأسس العلمية السليمة ، وتنظيم مجبوعات من الخبراء المخصصين . وللقيادة العليا للدولة أن تضع الأولويات التى بموجبها تتحرك هذه المجموعات لمعاونة القيادات المختلفة في تحقيق التطور الادارى ونقلا لخطة زمنية مسبقة تصير متابعها أولا بأول حتى إذا سارت الجهود بالتوازي في المجالات المختلفة ، كان ذلك أدمى الى سرعة الحصول على نتائج هذه الثورة الادارية .

ولا شك أن الاهتمام بالتنظيم الاتيمى والهيكل العام لتنظيم الدولة لابد وأن يكون له مكان الصدارة، حتى يساعد ذلك على تبسيط الاجراءات وبناء الهياكل وعمم الازدواج أو التكرار .

كذلك سيكون الارتضاع بكفاءة الأداء والفهم السليم للثورة الادارية داعيا الى الاعتزاز بكل مكان في هذا الوطن ، من حيث النظام والنظافة ومستوى الذوق في التسيق .

ولعل ما يجعل الثورة مستحكمة ، هو الانتهاء الى سياسة سليمة للاجور الحافزة التى تربط العمل بالأجر وتعيمها على المستوى العام ، فإن هذا النظام عادة يكون كتيلا تلقائيا بالمحافظة على كفاية الأداء وزيادة المددات .

❖ ولاشك أن المقياس الحقيقى لنجاح هذه الثورة سيكون ما يظهر من شعور داخلى للأفراد بالاعتزاز والكرامة ، مما سيجعل كلا منهم قائدا اداريا في موقعه ، يخلق القادة الآخرين ويعطى لهم المثل والقوة الصالحة بأدائه وحسن تصرفه وتملقه بوطنه واعتزازه بكل ما يتعلق بتراب هذا الوطن .

# سعر الفائدة

## بين التكاليف المحاسبية والمؤشرات الاقتصادية

حسن زكي أحمد

« السبيل بين الإنتاج والاستهلاك من ناحية وبين الاتجار والاستثمار من ناحية أخرى هو الذي تتوالى نتائجه في الظهور مخفية بالزيادة أو النقص في أسعار الفائدة دافئة أو مبدية . وهو سبيل لا يكاد ينقطع لأن اللقاء المتوازن فيه لا يتوقف عند نقطة معينة بالأسواق وإنما تتمثل بعمل عشرات من التغيرات المتداخلة المتتالية والتأخر . وهذه هي ديناميكية أسواق رأس المال الحرة التي لا تتوقف عن الحركة وعن التغير بتغير مجموعات مراكزها من الظواهر السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والجمالية وغيرها مما يتكلف منه واقع الحياة الذي لا يكف عن الحركة أو عن التغير . ويمكن أن يستغنى عن هذه الحركة التلقائية أو شبه التلقائية بأوامر مباشرة من الدول حيث لا يؤخذ بميكانيكية السوق الحرة . كل هذه بتفصيلاته التي نعلم على كثرتها وغيرها أيضا يشرفه الكاتب الحريص الفطن في البحث التالي » .

أن سعر الفائدة من المال هو تعويض صاحبه مقابل أعارته لغيره لفترة ما . ويتفق عادة على هذا المتقابل بين مؤجر المال ومستعيره .

وينبني على هذا التعريف عدة اعتبارات أو لحظها أوضاع . فهو يعنى أن توزيع الأموال على الأفراد — أو الهيئات — ليس بالتساوي . فإن منهم من يتوانر لحية المال ولا يجد وسيلة

حسن زكي أحمد  
رئيس مجلس إدارة بنك القاهرة

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « الملاحظات الإنسانية في الإدارة » نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٣ — العدد الثاني — المجلد السادس .



استمرار التشغيل كما ينبغي بحيث يحقق أغراض الاستثمار المخططة له .

والاستثمار يعتبر الركيزة التي تقوم عليها التنمية الاقتصادية في الدولة فهو الذي يجمع بين عوامل الإنتاج من الموارد الاقتصادية والعمالة والخبرة وحيازة الأموال ، ويتيح الفرص لاستغلالها على أحسن وجه ، ويبعث فوائد ليس للمستثمرين فحسب ، وإنما لأصحاب مناصر الإنتاج الأخرى .

### أساليب تشغيل الأموال :

ولقد تعددت أوجه الاستثمار في المجتمعات الحديثة وتنوعت أحجام المنشآت وباتت ظاهرة التخصص ليس في العمالة وحدها من آلية ويدوية أو غنية وإدارية وعادية وإنما شملت الأموال بحيث أصبح من السهل التمييز بين عدة طوائف من أصحاب الأموال هم المستثمرون والموظفون والمقرضون .

فأما المستثمرون فهم الذين يجمعون بين حيازة أموال والإقبال على إدارتها في مشروعات ناجحة .. والموظفون هم الذين يملكون مع المستثمرين رؤوس الأموال ، ولكنهم يتجنبون مخاطر الإدارة إلا في حدود اتصبتهم من الأموال التي يشاركون بها .. وملكيته تصبح في هذه الحالة غير مباشرة للمشروعات بحيث يتاح لهم بيع اتصبتهم التي تتبدل في قيم الأسهم المملوكة لهم في الأسواق المالية التي أعادت لتداولها ، أما المقرضون فأنهم أصحاب الأموال التي تقدم للمشروعات الاقتصادية أي الاستثمارات على سبيل الإعارة دون تحمل أية مخاطرة لأنها لا تمنح إلا مقابل ضمانات يرضى عنها المولون وكذلك مقابل حقوق على هذه الضمانات تبيع لهم اقتضاء أموالهم من حصيله بيع الضمانات إذا لزم الأمر .

ومن هنا اختلف العائد عن تشغيل الأموال بالنسبة لكل طائفة من هذه الطوائف بل اختلفت مسمياتها . فالمستثمرون يحصلون على أكبر قدر منه ويطلقون عليه الربح ، والموظفون يتلقون

لاستغلاله ، أو هو يجد الوسيلة لاستثمار المال بنفسه ولكنه يؤثر عدم قيامه بذلك . أو هو يقوم فعلا بتشغيل الأموال بوسيلة أو بأخرى وتكون أعارة الأموال جانباً من هذه الوسائل .

وكيفما كان الأمر فإن هناك في المجتمعات أموالاً متاحة للاقتراض من ناحية واحتياجات قائمة للأموال من جهة أخرى . ولو لم يكن لقيام هذين الفريقين في وقت مما لم يكن هناك أموال تعار ولما نشأت أسعار الفائدة عن أعارتها . وهي أوضاع افتراضية . فالواقع الطبقي أن الناس متفاوتون فيما يملكون من ثروات .. وأنهم مختلفون في قدرتهم على تنمية هذه الثروات أو رغبتهم فيها .. وأنهم يعمدون لغيرهم للقيام بها لحسابهم بالمشاركة أو لحسابهم باستئجار الأموال . وأنهم في الحالة الأولى يتحملون مسؤولية إدارة الأموال ويجمعون بين حيازة المال وتشغيله . وفي الحالة الثانية يؤجرون المال دون تحمل مسؤولية إدارته .

إن تحمل مسؤولية إدارة الأموال معناه استثماره .. أي تشغيله في مجالات الإنتاج أو الخدمات في شكل وحدات اقتصادية .. وتحمل مخاطر هذا التشغيل بادئين باختيار نوع الوحدة الاقتصادية ثم تحديد أغراضها وحجم النشاط الذي تزاوله .. والموقع الذي توجد فيه والعاملين الذين يزاولون الإنتاج والمديرين الذين يقومون بالإدارة . والأسواق التي يتم تصريف المنتجات فيها ومستوى الأسعار التي يقبل المشترون الشراء بها بحيث تدر لهم أكبر عائد .

وهذه الاعتبارات تتطلب الدراسة العميقة لعدة مؤثرات مرمية .. وهي لا تأتي إلا لقلّة من الأفراد . كما تتطلب المقدرة على مواجهة المخاطر أو التقليل منها .. وهذه بدورها لا تأتي إلا لقلّة من هؤلاء . ولذلك كان الاستثمار عملية معقدة .. فهي ليست مقصورة على مجرد الخبرة في إدارة الأموال وتشغيلها وإنما لا بد أن تتطوى على التطلع للمجالات الجديدة التي تستثمر فيها مع متابعة العوامل الجانبية الأخرى التي تؤثر في

اللازم . أما المقرضون فانهم يقدمون أموالهم للبشروع ليدير بها أصوله المتداولة اللازمة لتسيير نشاطه كالواد الخام والمنتجات الجاهزة والديون بكيمبيالات أو غيرها . وغنى من القول أن هذه الأموال الأخيرة تزيد في حجمها من رأسمال المشروع وانها تنصم بالسبولة لأن الضمانات المتقدمة عنها تطوار أشكالها مع انتاجية المشروع من مواد أولية الى منتجات كاملة الصنع الى مبيعات آجلة سواء عند تصريفها بالداخل أو في مرحلة تصديرها حتى تنتهى آخر الأمر الى نقود .

والأموال لا يقدمها المخرون الى المشروعات مباشرة . . انهم يعزفون عن ذلك لانتفاء الصلة مع المستثمرين ولتعدد مخدراتهم وضالة حجمها . وبذلك تودع المخدرات في الهيئات المسالية كالبنوك التجارية أو هيئات توفير البريد أو شركات التأمين وهى الهيئات الرئيسية لتجميع المخدرات وان تباينت أساليبها . ولا ريب أن البنوك التجارية تعتبر أهم هذه الهيئات . فهى مؤسسات تخصصت في تجميع الأموال وانشرت فروعها لتكون على مقربة من كل مواطن مخدر بل انها تعتبر الوعاء الرئيسى الذى تودع فيه الهيئات المسالية الأخرى المشار اليها فواض أموالها . وقد ألقت هذه الوظيفة على البنوك التجارية اعباء ومسؤوليات ليست مقصورة على مجرد تجميع المخدرات القومية وانها تشمل بل وتهدف الى توجيه هذه المخدرات على النحو الأمثل في التنفيذ المسالية للمشروعات بما يكفل لها المضى في نشاطها بأعلى كفاية .

### أسواق المال :

يتضح لنا من هذا العرض للأموال المتاحة في المجتمع وأشكالها ومصادرها وطرق استخدامها وتنوع الطلب عليها أن هناك أسواقا للمال تتضمن المعروض منها والمطلوب .

ولنا أن نتصور أن العرض قد يتفاوت حجمه بالنسبة للطلب : وان أسعار الفائدة تتراوح كذلك وتتطلب صعودا وهبوطا من وقت لآخر .

عائدا نل من هؤلاء ويطلق عليه اسم ( الكويون ) بواقع كل سهم يملكونه . والمقرضون يحصلون على أقل نصيب من عوائد الاستثمار ، وهو الفائدة التى تتميز بتوافر الضمانات وكذلك عائها تتميز بتناسبها مع مدة اعارته فان معدلات الفائدة وان كانت تحقصب عن فترة زمنية محددة ( هى السنة ) فانها تحصل نسبيا عن المدة التى تظل القرض في حيازة المقرض وان كانت تقل عن السنة .

هذه الطوائف الثلاث التى تملك المال وتقوم بتشغيله بوسيلة أو بأخرى وتحصل على عوائد مختلفة . . كان يمكن لهذه الطوائف أن تسمى جميعا للحصول على العائد الأكبر . غير انها ذات ظروف ومواهب مختلفة جعلت كلا منها تفتار الوضع الذى تلتزم به . فالاستثمار يتطلب مواهب . . والتوظيف يقبل عليه الممولون الذين لهم بعض الدراية بتشغيل الأموال ، ولا يتوافر لديهم الفراغ لأدائها حيث يمارسون هذه مهنة أخرى تخصصوا فيها وترغبوا لها وتفر عليهم عائدا أكبر هو الأجر أو المكافأة أو السبورة . أما التمويل فهو يمثل الطائفة الكبرى من المواطنين وذلك لتوافر الأمان فيه بما يستهوى الكثرة الغالبة التى لا تملك القدرة على إدارة المشروعات كما لا يوجد لديها القدر الكافى لتمويلها مباشرة أو المشاركة فيها وهى الى ذلك تشعر بالحاجة اليها في وقت ما . وبذلك كونه هذه الكثرة الغالبة من المخبرين قوة مالية فعالة في تغذية المشروعات الاقتصادية .

وعلى هذا النحو فان المصادر الثلاثة لجميع الأموال وتوزيعها تشترك معا على اختلاف مصادرها وتباين ظروف أصحابها . . تشترك في تنشيط الوحدات الاقتصادية أو في انشائها وتتلاقى في المشروع الواحد . . الذى يبدأ في تكوين رأسماله من استثمارات أصحابه ومؤسسيه بتقديم رأس المال . . كما يشارك في تكملة القدر اللازم من رأس المال أولئك المساهمون الذين يبتفون توظيف أموالهم . اذ قلما تكون قدرة مؤسسى المشروع كافية لتجميع رأس المال

جهة والمخبرين من جهة أخرى . والعرض والطلب على الأموال في هذه السوق يعبر عن أسعار المخدرات أو تكوين الأموال . والمخبرون هم العناصر الفعالة في هذا السوق ، أما الثاني فهو يقوم بين الهيئات المالية من جهة والمستثمرين من جهة أخرى وهو يصبر من مدى الطلب على الأموال والعنصر الفعال في هذا السوق هو مدى الاتجال على إنشاء المشروعات ومعدلات الربح الذي يمكن تحقيقه .

ومعدلات أسعار الفائدة في السوق الأول يطلق عليها اسم الفائدة لدائنة . أما معدل الفائدة في السوق الثاني فيطلق عليه اسم الفائدة المدينة . وغنى عن القول أن المعدلات الأولى أقل من الثانية بالنسبة لاختلاف معامل المخاطرة في كل منهما .

ولا يكون الطلب على الأموال الادخارية بالضرورة من جانب الهيئات المالية فان هناك لساوات أخرى تتم بين المخبرين والمستثمرين مباشرة وذلك عند طرح رؤوس أموال المشروعات في الاكتتاب العام . وهنا يقبل المخبرون على توظيف مخدراتهم في أسهم هذه الشركات كما تد تقبل البنوك التجارية بدورها على الاكتتاب من الودائع القائمة لديها . وتقبل البنوك على الاكتتاب اذا خشيت أن يؤدي شراء الأسهم الى سحب الودائع من خزائنها وحرمانها من فوائد تشغيلها فهي بذلك تسبق المخبرين في الاكتتاب دونهم .

وفي مجال تجبيع الأموال ترى الهيئات المالية . وعلى رأسها البنوك تهافت على حيازة أكبر قدر منها ، وهي بذلك تبص على مزيد من تكوين المخدرات . فالبنوك التجارية تمنح معدلات متصاعدة على الودائع كلما طالت فترة بقائها وهي بذلك تعمل على تحقيق هدفين أولهما تثبيت المخبر لوديعته بابتائها أطول مدة ممكنة انتفاعا بأكبر قدر من الفائدة لمدة اقتضاها سنة . والآخر هو اناحة الفرصة الأمانة للبنوك في استخدام الودائع للاقراض خلال مدد معقولة ، وفي سبيل

وأن هذا التطلب يخضع لعاملين أولهما : معدل نمو المخدرات من مصادرها المختلفة . والثاني : معدل نمو الاستثمارات القائمة أو التي يمكن أن تنشأ اذا كانت الأموال المتاحة تسمح بهذا الإنشاء . فإذا كانت الظروف مواتية لإنشاء مشروعات جديدة يشتد الطلب على الأموال ويرتفع معدل الفائدة بما يبعث الحوافز لدى الأمراء لتلبية مدخراتهم .

وهكذا . . فان هذين العاملين اللذين يؤثران في معدلات الفائدة يؤثر كل منهما في الآخر ويتأثر به . . فانه اذا كانت النهضة الاقتصادية تنهى المخدرات فان عدم وجود مجالات المتاحة للاستثمار يعمل على تباطؤ نموها ويقر الحوافز للاستهلاك الشخصي بالتالي . ومن جهة ثالثة فان موجات الارتفاع في الأسعار واحتمال ضعف القوة الشرائية للنقد تعتبر حوافز ادخارية أخرى غير متوقعة . . ولعل المتوقع من هذه الحوافز أن تزداد المخدرات لامكان مواجهة الأسعار الآخذة في الارتفاع بقوة شرائية جديدة من المخدرات ولكن هذه الحوافز لا تنهض الا لدى القلة من المخبرين ذوى النظر البعيد . . بينما الكثرة الغالبة تعمل على زيادة مشترياتهم سواء من السلع الاستهلاكية للتخزين أو الاستمتاع المباشر أو بالتهاوت على شراء ما يسمى بسلع ( الانتقاء ) كالحفص والسجاجيد والمجوهرات أو المعنات الذهبية . وهي عملية ( اكتناز ) تتعطل بها الإفادة الفعالة من المخدرات . ولذلك كان من أهم الواجبات للمقا على عاتق المسؤولين بالدولة هي توفير مجالات الاستثمار لفتح المسالك للمخبرين أو العمل مؤقتا على تجبيع المخدرات عن طريق رفع أسعار الفائدة لمقاومة نزعات الاستهلاك وإنشاء تراكم من الأموال يعتبر مصيدا متاهيا ينتظر حتى تنهيا الفرصة لتوسيع مجالات الاستثمار .

### أسعار الفائدة الدائنة والمدينة :

ومن هنا يمكن القول بأن هناك سوتين للأموال احدهما يقوم بين الهيئات المالية أو الدولة من

ذلك اتجهت بعض البنوك الدولية الى منح مزيد من معدلات الفائدة اذا تعهد المودعون بإبقائها لأكثر من سنة تأكيداً لهذا الأمان والطمانية من جهة ، وتمكيناً للبنوك من الأراض لمفترات أطول للمشروعات الكبرى التى يتسم بها عصرنا الحديث .

وفى سبيل انهاء الودائع الادخارية بصناديق التوفير تنوعت أساليب البنوك تارة فى منح جوائز ياتصيب لأصحاب الودائع سنوياً أو تقديم معاش ثابت بدلا من الجائزة يحصل عليه المخضر شهريا لمدة سنوات أو بمساهمة قيمة الوديعة اذا ظلت لدى البنوك لحين وفاة العميل المخضر . وكل من هذه الأساليب تلبي للودع أغراضا متنوعة ، سواء من ناحية رغبته فى الحصول على مبلغ من المال مورا أو اقتضاؤه بصفة دورية منظمة أو حرصه على ترك ثروة لأبنائه بعد وفاته ، كل ذلك فضلا من ارتفاع معدلات الفوائد لمسافر المخضرين بصناديق التوفير .

ومن جهة ثالثة فان الدولة تقرر للودائع الادخارية مزايا اضافية ، منها عدم القابلية للحجز عليها وذلك اجتذابا لبعض المخضرين . ومن الصعب تقييم هذه الميزة بالنسبة لمفاعليتها فى تكوين المخدرات الا فى تلك الفئة التى لا تسعى للاطمئنان على الوديعة بقدر حرصها على التهرب من الوفاء بدونها . ولذلك فهناك اعتراض عليها من الناحية الأدبية لا سيما بالنسبة للدولة التى لا يجوز لها حماية هذه الفئة من المخضرين الذين يشك حتى فى ملكيتهم لهذه المخدرات ما دام للغير حقوق مالية عليهم .

وهناك وسيلة أخرى لتجميع المخدرات وهى شهادات الاستثمار . وان كانت تعتبر وهما غير مصرفى ويتم لصالح الدولة بواسطة الجهاز المصرفى . وهى ترمى الى تزايد معدلات الفوائد بشرط ابتائها لأكثر من سنة الى عشر سنوات ( مع عدم جواز الحجز عليها وأعطائها من الضرائب النوعية ) . وترتفع هذه المعدلات

السئوية حتى تبلغ 5 ٪ اذا بقيت الوديعة لعشر سنوات . وقد سميت بهذا الاسم لتوضيح الغرض منها وهو أمان قيام الدولة بتسفير الأموال فى انشاء مشروعات بتحمل عبء الفوائد من الأرباح التى تحققها ، ولا يعتبر المكتب مستثمرا ما دامت قد أتاحت له مرونة السحب فى أى وقت والحصول على معدل الفوائد بقدر الفترة الفعلية التى استثمرت فيها الوديعة .

وقد ظهرت آراء فى شأن منافسة هذا الأسلوب الادخارى لسائر الاوعية المصرفية الأخرى . وبالفعل فقد تحولت بعض ودائع البنوك وصناديق التوفير الى شهادات الاستثمار فور نشوء نظامها فى جمهورية مصر العربية . غير انها ما لبثت أن استقرت وانتظمت طوائف المخضرين فى أوعيتهم التقليدية التى تكيف ظروفهم الخاصة . ولعل المرونة البالغة فى سحب الودائع من البنوك جعلت الإقبال عليها لا يزال قائما . أما الإعفاء من الضرائب فانه يعتبر إضافة لمعدلات الفوائد الممنوحة بقدر الضرائب المعفاة . وتعتبر ميزة عدم القابلية للحجز تستر على المخضرين من الدين ويمترض عليه من هذه الناحية .

وكيفما كان الأمر فان الإقبال متزايد على هذه الشهادات لتوافر الضمان فيها من ناحية ، ثم لذلك القدر من مرونة السحب من جهة أخرى . وان كانت هناك ملاحظة أخيرة عليها وهى أن حائز الشهادة اذا كان يرغب فى الانتفاع الكامل من أسعار الفائدة فهو يحبس أمواله فترة ليست قصيرة ، وغالبا ما تقل فيها القوة الشرائية للتقد ويعتبر الخفض فى هذه القوة الشرائية خفضا مماثلا فى أسعار الفائدة بل قد يتجاوز له لأنه ينصب مباشرة على قيمة الأموال . ويمكن احتساب قيمة هذا الخفض بمعدلات الزيادة فى أسعار العملات الذهبية أو الأراضى .

#### أسواق المال تقدم للأقراض :

ونعنى بها الأسواق التى يتداول فيها المال ويتساضى أصحابه عنه فوائد مدينة . ويمكن

في الدول المصدرة قروضا قصيرة الأجل لزميلاتها في البنوك المستوردة تتبكن بها من دفع قيمة البضائع المستوردة فوراً ثم تسدد لها هذه القروض عندما يتم للدول المستوردة تصدير سلع مقابلة لذات الدول التي تتعامل معها . وظاهر من هذه القروض التي تسمى بالتسهيلات الائتمانية الخارجية انها تقوم لتسهيل عمليات التجارة الخارجية وتنتهي بالسداد خلال سنة على الأكثر بالنسبة للسلع الاستهلاكية . غير أن أجل هذه التسهيلات يمكن أن يمتد لعدة سنوات على أقساط ، وذلك في حالة استيراد السلع الرأسمالية لأن الوفاء بقيمة هذه السلع يتطلب فترة تصل إلى الخمس سنوات يتسنى فيها إقامة المصانع وسداد أقساط القروض من قيمة المنتجات التي تصنع فيها .

ثم هناك المصادر الرسمية للأموال الدولية سواء من الحكومات أو الهيئات المالية كالبנק الدولي للتنشاء والتعمير ثم صندوق النقد الدولي وهيئة التمويل الدولية . وغالباً ما تكون قروض الحكومات فوائدها منخفضة حيث أنها تتم لأغراض سياسية بقصد دعم اقتصاديات الدول المتفرسة . ولا تقبل بعض الدول على مثل هذه القروض لأنها تقتزن مادة بطلاب سياسية تد تيس سيادة الدول المتفرسة وتتمعارض مع اتجاهاتها القومية .

ويقدم البنك الدولي قروضا طويلة الأجل بضمن المشروعات الكبرى لدى الدول المختلفة وبأسعار معقولة . يتم اعتماد القرض بعد دراسة دقيقة من خبراء البنك الدولي لاقتصاديات المشروعات التي تتم عادة لأهداف قومية عابدة لا يقبل عليها المستثمرون الأفراد أو الهيئات المالية الخاصة كمشروعات البرى والصرف واستصلاح الأراضي ونحوها . ولا تمنح هذه القروض إلا للدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي .

أما الهيئات المالية الدولية فهي بدورها تنتمي لصندوق النقد الدولي . وهي تمنح لقرض

تقسيم هذه الأسواق إلى عدة أقسام فارة بحسب مصادرها ، سواء أكانت مقدمة من البنوك التجارية أو غيرها من هيئات تكوين الأموال في النطاق المحلي أو كانت من مصادر دولية مقدمة من الهيئات المالية الدولية أو الحكومات أو الأفراد المستثمرين من دول مختلفة . ثم يمكن تقسيم هذه الأسواق بحسب أجل القرض ، سواء أكان قصير الأجل أو متوسطاً أو طويل الأجل . ومن جهة ثالثة فإنه يمكن تقسيم أسواق الأموال بحسب حرية عرض الأموال كما يتم في الدول الرأسمالية أو القاء بعض القيود أو إضفاء بعض المزايا عليها وفقاً لسياسة مخططة تتبع في الدول الاشتراكية باعتبار مصادر الأموال فيها مؤمنة وتخضع لسياسة الدولة .

١ - **فبالنسبة للتقسيم الأول :** وهو الذي يختص بالنطاق الذي تقدم فيه الأموال محلياً أو خارجياً فإن الأسواق المحلية قد لا تتأثر بالأسعار التي يتم التداول فيها بالأسواق العالمية إلا في مجالات محددة . فالأسواق المحلية تسيطر عليها المخرجات القومية . فإذا كانت ومرة اتجهت أسعار الفائدة إلى الهبوط والعكس بالعكس ، وذلك بصرف النظر عن أجل القرض وتعتبر البنوك التجارية المصدر الأول للأموال . غير أن الدولة - التي يطبق فيها النظام الحر تتدخل في أسواق المال عن طريق البنوك المركزية التي تشرع على البنوك التجارية . فإذا لاحظت قلة القروض من الأموال ونزعت أسعار الفائدة إلى الارتفاع فإن لها من الإجراءات ما يعمل على توفير مزيد من السيولة لدى البنوك التجارية حتى بذلك يتم التوازن في سوق الأموال بما يضمن للمشروعات الإنتاجية أن تستمر في نشاطها دون أعباء إضافية من أسعار الفائدة أو يقلل من الانجذاب إلى التضخم في أسعار المنتجات حتى تحتفظ المبيعات المحلية بقدرتها الشرائية ويخف العبء من عائق جبهة المستهلكين .

وفي المجال الدولي تتعدد أسواق الأموال بحسب مصادرها . فإن البنوك التجارية تتعاون مع بعضها البعض في شتى الدول وتمنح البنوك

وانتهزت الفرصة فئات من اصحاب الاموال للضاربة على أسعار العملات وذلك بالعمل على بيع الاسترليني مثلا اذا كانت احتمالات خفضه متوقعة وشراء المارك اذا كان متوقعا ارتفاع قيمته ، وذلك تحقيقا لكسب فروق الأسعار . واصبحت الدول عاجزة من مواجهة هذه المضاربات الدولية الجابحة . ولم تجد سبيلا لاسترداد الأموال التي تنزح عنها نتيجة المضاربات الا بمعاودة اجتذابها برفع أسعار الفوائد عن الأموال الخارجية حتى بلغت أسعار الفائدة عن الاسترليني معدلات خيالية ( ٢٢ - ٢٥ ٪ في السنة ) والدولار ١٠ - ١٢ ٪ والفرك الفرنسي ٩ - ١٠ ٪ . وبسبب هذه الموجات من الارتفاع في أسعار الفوائد للأموال الدولية تعاني هذه الدول أمهات مالية ماحدة تؤثر على القومى .

٢ - وبالنسبة للتقسيم الثاني : لاسواق الأموال بحسب آجال القروض ، سواء أكانت قصيرة أم متوسطة أم طويلة الأجل فان هذه الآجال تحدد استخدامات القروض ،

فالقروض القصيرة الأجل تقدم للمشروعات الفائئة لتمويل الأصول المتداولة . وذلك لتدبير المواد الأولية اللازمة لها أو تكوين المخزون السلمى للمنتجات الكاملة الصنع حتى يتم تصريفها . أو لمعاونتها في تصريف المنتجات بخصم الكبيالات التي يتم بموجبها البيع الأجل محليا أو بالتصدير . وهذه القروض تتابع المراحل الانتاجية ، ويتم سدادها تلقائيا فور سداد قيم المبيعات . وتقدمها عادة البنوك التجارية . فهي تتناسب مع ظروف هذه البنوك التي تعتمد مواردها على ودائع تستحق خلال سنة على الأكثر .

أما القروض المتوسطة الأجل نتيجة لمبيعات الإسكان أو لتمويل التوسع الرأسى للزراعة . وكذلك لتمويل المشروعات المتوسطة الأجل كبناء السدود أو أعمال التشييد ، فلا تجد البنوك

مشروعات انتاجية كالصناعات الكبرى . ولاجال طويلة وبأسعار مناسبة (في حدود ٥ - ٦ ٪) كما تقدم هذه الهيئات المعونة الفنية لاقامة هذه المشروعات . وقد تقدم هذه القروض في شكل سلمى أو تمعى للدول المقترضة حرية اختيار مصادر استيراد تلك السلع .

والهيئة الأم لهذه المؤسسات الدولية هي صندوق النقد الدولى الذى انشئ بقصد تحقيق التوازن بين أسعار العملات الدولية ، وذلك لأن تثبيت هذه الأسعار يضمن استقرار تكلفة المنتجات التي تتداول في الأسواق الخارجية . وقد تم انشاؤه - كما هو معروف - بموجب اتفاقية دولية سنة ١٩٤٤ تسمى اتفاقية بريتون وورز وكانت وسيلة تثبيت أسعار العملات هي انسابها لسلعة دولية عامة هي الذهب . وتسهيلات للتعامل بالذهب استمض منه بالدولار الذى كان يتمتع بمرکز دولى متين .

وفي سبيل ممارسة وظيفته الهامة يتدخل صندوق النقد الدولى لتقديم الدعم المالى للدول التي تصادف عجزا في موازين مدفوعاتها بسبب تعثر صادراتها . وتستعين الدول بهذه القروض لسد العجز الطارئ في هذه الموازين ريثما تتخذ من الاجراءات الداخلية ما ينمى انتاجها وخفض تكلفته ثم تنشيط الصادرات ويجاد مائض في موازينها . لماذا لم تجد سبيلا لذلك وفشلت في استغلال مواردها الاقتصادية بكفاءة أعلى اضطرت هذه الدول لخفض قيمة عملاتها . . وهى الوسيلة الأخيرة لتنمية صادراتها .

غير أن هناك أزمة صادفت الدولار بحيث اضطرت معها الولايات المتحدة للاحتياج من استبداله بالذهب . في الوقت الذى لم يستطع الذهب فيه أن يكون أداة للمبادلات الدولية لضعف انتاجه نسبيا في مقابلة نمو حجم التجارة الدولية فتمعرضت عدة عملات دولية هبة للخفض وأخرى للارتفاع . وفقدت المعاملات الدولية ( البوصلة ) التي تهدى بها وشاعت تقلبات أسعارها .

التجارية مانعا من تقديم هذه القروض باعتبارها أهم مصادر التمويل .

وتخضع معدلات الفوائد في التومين الأول والثاني من القروض لعوامل العرض والطلب في الأنظمة الحرة . وفي الدول المختلفة ترتفع أسعار فوائد هذه القروض . فإن الطلب على الأموال عندئذ يكون شديدا لانتعاش مجال الاستثمار وزيادة معدلات الأرباح ثم لقلّة الأموال المتاحة لدى هذه الدول . ومن جهة أخرى فإن أسعار الفوائد الدائنة تكون في الغالب مرتفعة . ففي دول الخليج العربي التي تعتبر في بداية مراحل النمو الاقتصادي تصل الفوائد من الإيداعات إلى ٩ - ١٠ ٪ بينما تبلغ أسعار الفائدة الحديثة ١٢ - ١٣ ٪ وتغري هذه المعدلات الأموال الدولية للزروح لهذه الدول وتنتشر فيها مروع البنوك لارتفاع نسبة الربح برغم قلة عدد المتعاملين .

أما القروض الطويلة الأجل فهي تعتبر قروضا استثمارية . ولا يتعين تصفيتهما في خلال سنة لأنها تخصص لتمويل الأصول السائلة كالآلات والمباني والأراضي . وهي تعتبر استكبالا للنقص في رؤوس الأموال . فإن المشروعات التي تواجه توسعات في نشاطها وتحقق أرباحا مرتفعة لا تفضل اتمام التوسع عن طريق زيادة رأس المال . أن المساهمين يرغبون في الاستثمار بهذه الأرباح الوفيرة لأنفسهم ، ومن ثم يفضلون إجراء التوسعات الرأسمالية عن طريق القروض الطويلة الأجل التي يحصلون عليها ، سواء من البنوك المتخصصة أو عن طريق إصدار سندات طويلة الأجل تطرح للاكتتاب العام في أسواق المسال . ومن الطبيعي أن تكون معدلات الفوائد مرتفعة عن القروض الطويلة الأجل لأن المولين يواجهون مخاطر التمويل ويحسبون أموالهم لفترات أطول .

وليس من السهل الحصول على قروض طويلة الأجل . فإن البنوك المتخصصة هي وحدها التي تقدمها عادة . وهذه البنوك ليست لها موارد ذاتية وإنما تستمد مواردها من البنوك التجارية

بفوائد مرتفعة . ومن جهة أخرى فإن هذه القروض تسدد بعد فترات طويلة قد تنخفض خلالها القوة الشرائية للنقد . ومن ثم فإن الهيئات المالية بدأت تطالب بعدم التعيد بمعدلات الفوائد الثابتة ، وإنما تشترط الاحتفاظ بالحق في تعديلها بالزيادة سنويا بحسب ظروف وتقلبات أسعار الفوائد في الأسواق المالية .

ولما كانت هذه القروض تشارك بإعالية في التنمية الاقتصادية ، فإن الحكومات تهتم عادة بتثبيت معدلات الفوائد عن طريق تدبير الموارد المالية للبنوك المتخصصة بفوائد معتدلة .

٣ - أما بالنسبة للتقسيم الثالث : وهي أسواق المال التي تخلف بين الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية فإن الأسواق ذات النظام الحر قد تعرضنا لها فيما سبق من خضوع أسعار الفوائد فيها لمراقبة البنوك المركزية . أما الدول الاشتراكية فإنها تأخذ عادة بأسلوب التخطيط الذي يهدف لاستقرار معدلات الفوائد التي تحددها الدولة تحتيا لأغراضها . أن مصادر الأموال تعتبر مملوكة للدولة وتشارك البنوك مع الدولة في انشاء خطة مالية ائتمانية ترمي إلى توفير الأموال حسب أجالها المخططة لتمويل المشروعات بالقدر الذي يتفق مع نشاط الوحدات الاقتصادية المحدد في خطة التنمية . وبذلك تتفق الخطة المالية مع الخطة السلمية . ويترتب على ذلك حماية أسعار المنتجات من تقلبات معدلات الفوائد .

وفي جمهورية مصر العربية التي تأخذ بأسلوب التخطيط في انشاء الوحدات الاقتصادية وتحديد أغراضها وتقدير أحجام النشاط الذي تبارسه . . يتم تحديد أسعار الفائدة عند معدلات ثابتة سواء بالنسبة للودائع أو القروض .

إن الدولة هنا تجتنب الودائع برغم معدلاتها كما رأينا في أسعار فوائد شهادات الاستثمار أو في اضافة ميزات ضريبية وجبائية على ودائع سناديق توفير البريد . ومن جهة أخرى فإنها تحدد أسعار الفائدة الحديثة ، وذلك في سبيل خفض أعباء

وفي أثر ذلك تطالب الصناعات الحرفية والصغيرة بتخفيف معدلات الفوائد عن القروض التي تتقاضاها من البنوك التجارية ، فان صغار الصناع والحرفيين تتشابه ظروفهم مع المزارعين .

وإذا كانت هذه السياسة لها مبرراتها من ناحية دعم الانتاج في هذه المجالات ، فإنه يؤخذ عليها ان الدعم عن طريق خفض أسعار الفوائد لا يظهر حقيقة نتائج أعمال في القطاعات الميزة بالنسبة للقطاعات الأخرى . هذا فضلا عن أنه لا يظهر بوضوح نتائج أعمال البنوك التجارية التي يتحول العبء على حساب الأرباح التي تحققها . بينما اذا قدم الدعم المالي في شكل نقدي مباشر فان كفاية الانتاج سوف ترتفع حيث ان الدعم المالي الذي سوف تلقاه لن يتم الا بعد تقييم نتائج أعمالها بطريقة محايدة .

التكلفة على الوحدات الانتاجية . ويؤدي ذلك أن معدلات الفوائد الدائنة تكاد تقترب من الحديثة . فان الدولة تشجع تكوين المدخرات كهدف اقتصادي تومي يرمي الى امتصاص الأموال الفائضة استعدادا لاستثمارها من جهة ، ثم خفض الميل للاستهلاك من جهة أخرى .

وقد تدخلت جمهورية مصر العربية بخفض أسعار الفوائد الحديثة بقصد دعم الانتاج الزراعي فقد أعلقت إعفاء المزارعين المنتظمين في مسدد سلفياتهم من الفوائد . ثم اكتفت بعد ذلك بتحصيل معدلات تقل من مثيلاتها في مجالات الصناعة والخدمات . ولما كانت مؤسسة الائتمان الزراعي تستمد مواردها بالاقتراض من البنوك التجارية بمعدلات أعلى فان الدولة تتحمل الفرق من موارد البرائنة العاة .

### ماذا يريد شباب العاملين ؟

يقول بيتر زكر ان ما يطلبه شباب العاملين ان يحصلوا على اعمال اكثر مسئولية واكثر تحديا لقرانهم ، هذه حقيقة ولكن للأسف لا يوجد في المنظمات ما يكفي من مثل هذه الاعمال ليرفي طموحهم ، لذلك يزداد اليوم عدم الرضاء ويكثر النقل بين الشركات ، ولا تغيد محاولات بعضها لإجراء تعديلات في اسماء الوظائف مع اضافات صغيرة في الاختصاص والسلطة ، والواقع ان النمط الإداري المسيسير في المنظمات لا يتسم بالرونة اللازمة لتحقيق الاستخدام الفعال للموارد البشرية ، لذلك فان فكرة الإدارة بهجمات العمل قد تحقق آمال الشباب وقد نجح تطبيقها في بعض المنظمات ، وأساس هذه الفكرة تكوين جماعات من بين الإدارات المختلفة المعنية لمعالجة بعض المشكلات الهامة في المنظمة ، وتنتج هذه الجماعات سلطة مؤقتة ولكنها سلطة حقيقية ثم تقوم بلمس الحلول ووضع الوسائل لتنفيذ القرار ، وتعمل بمسؤوليات ما ظفروه من حول .. ان هذا النمط من الإدارة قد بدأ يحسنه والاهتمام في العاملين وخاصة الشباب منهم .

(Personnel Management Abstracts 1978)



# إدارة الدين العام

## أبعادها وآثارها

(د. أحمد حافظ الجمويني)

من المسائل الشائكة التي يحاول الاقتصاديون الإقتصاد عليها ، في دراساتهم وأبحاثهم ، إدارة الدين العام ، وسوق الأوراق المالية ، وسوق المال ، وذلك رغم أهميتها في رسم السياسة الاقتصادية والمالية ، والوقوف على آثار التدخل الحكومي للأغراض مضاربة الدورات الاقتصادية .

للاقتصاديين في تعاملهم مع الأسواق المكونة للإقتصاد القومي ، ينظرون عادة إلى سوق الأوراق المالية ، على أنها السوق المثالية ، أي تلك السوق التي تكون في توازن لو كانت بيئة الأسواق الأخرى بن سوق نقد وسوق سلع وسوق عمل ، في توازن . وبالتالي يكتفى غالباً بدراسة هذه الأسواق الثلاث دون سوق الأوراق المالية ، أما لرغبتهم في تبسيط أبحاثهم والافتقار من مشكلات البحث العلمي التي تواجههم منذ محاولتهم دراسة هذه السوق الزائدة ، السوق المعقدة ، سوق الأوراق المالية (١) .

وقد ترتب على هذا الإغفال أو الإهمال ، أن أصبحت نظرية الاستثمار المحدودة على تحليلات سوق النقد فقط وعلاقتها بسوق السلع ، أصبحت هذه النظرية أضحت هفوات النظرية الرأسمالية الغربية ، فضلاً عن عدم إمكانية التوصل إلى نظرية شاملة للجانب المالي للنشاط الاقتصادي حتى الآن ، كما أن جميع نظريات التنمية والقبو هي في الواقع مجرد آراء ونماذج للقبو ولا ترقى إلى مرتبة المفكرات العلمية التي يمكن تصحيحها من حيث الافتراضات والنتائج .

وإذاً هذا الوضع ، رايث أن تقوم بمحاولة طوافه ، لتبني أبعاد سوق الأوراق المالية ، وسوق رأس المال ، من طريق ما يعرف بسياسة إدارة « الدين العام » ، ومحاولة تحديد آثار هذه السياسة على النشاط الاقتصادي القومي ، والكران مقلتي هذه ليست سوى محاولة مقلية أمل أن تلجح المجال للنقاش الأكاديمي ، الذي قد يوصلنا إلى تحديد دور سوق الأوراق المالية على النحو الاقتصادي ، وكيفية وإمكانية تدخل السلطات العامة في هذه السوق للتأثير على معدل واتجاهات هذا النمو ، من طريق إدارة الدين العام .

### الدين العام

نتيجة لتزايد الائتلاف الحكومي ، وهي الظاهرة التاريخية التي أزعجها اضطراب الاقتصاديين إلى صياغة قوانين عنها ، مثل قانون واجنر عن تزايد الائتلاف الحكومي بنسبة أكبر من نسبة تزايد السكان ، وقانون باركنسون الذي يشير إلى

### د. أحمد حافظ الجمويني

مدير عام البحوث بوزارة المالية  
سبق أن نشرنا له بحثاً تحت عنوان  
« استخدام الحاسبات الإلكترونية في المحاسبة  
الحكومية » نشر في عدد يوليو ١٩٧٢ - العدد  
الأول - المجلد السادس .

(١) أنظر مرجعاً للسوق المثالية في محاضرة للبول « استراتيجيات السياسات الاقتصادية في الأنظمة الاقتصادية المختلطة » معهد الدراسات المصرفية - البنك المركزي المصري إبريل ١٩٦٦ .

الموازنة المخصصة لخدمتها تتزايد من سنة لآخرى ، وبالتالي فإن سياسة الدين العام ، تعبر منذ ثلاث السنين عن تخفيف أعباء خدمة الدين العام على الموازنة العامة . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن تتابع الدورات الاقتصادية على النشاط الاقتصادي لجميع الدول ، أدى إلى التفكير في اتباع النظرية الكينزية وما تنادي به من سياسة مالية معوضة ، تهدف إلى معالجة الركود والكساد من طريق زيادة الإنفاق العام والتحويلات للقطاعات الاقتصادية الأخرى ، وخفض الضرائب . أى بمعنى آخر إيجاد مجز في الموازنة العامة . هذا المعجز يعنى مديونية الخزنة العامة قبل القطاعات التعاقدية الأخرى المكونة للاقتصاد القومى .

**وتجدر الإشارة فوراً إلى أن الآراء الخاصة بمعبء الدين العام ، قد تغيرت حديثاً ، وأصبح ينظر إلى فوائد الدين العام الداخلى على أنها مجرد إعادة توزيع الدخل من المولدين دافعى الضرائب ، إلى متسلمى الفوائد من مالكي السندات الحكومية . فالدين العام الداخلى لا يمثل عبئاً على المجتمع ككل إلا بالنسبة للأثار التوزيعية للدخل لصالح الطبقات التى تمتلك السندات الحكومية ، وهى غالباً طبقات ذات دخل مرتفع ، ونعالج هذه الآثار بسياسات إعادة توزيع الدخل (١) .**

وبالإضافة إلى ذلك ، فإن سياسة الدين العام تؤثر في حجم وتركيب الأوراق المالية من الأنواع المختلفة ، كذلك العائد عليها عن طريق تغيير أسعارها في البورصة بالشراء أو البيع من جانب السلطات العامة ، الأمر الذى له آثاره على نسبة الثروة إلى الدخل ، وبالتالي الميل الحدى للاستهلاك والميل الحدى للاحتكار وعلى الكفاية الحدية لرأس المال ، وبالتالي الاتجاه نحو

عليها من ظهور سياسة المالية المعوضة ، أى تدخل الدولة بزيادة الإنفاق أوقات الركود والكساد لتمويض النقص في مجموع الإنفاق على الناتج القومى ، هذه السياسة أدت إلى تزايد حجم الدين العام . كذلك فإن اتساع الدول لسياسات التنمية وتحمل الحكومات مسئولية القيام بشروطها ، فضلاً عن التدخل على نطاق واسع في النشاط الاقتصادي بسبب اتباع الكثير من الدول سياسة التخطيط القومى الشامل ، أدى كل ذلك إلى تزايد كبير في حجم الدين العام في معظم الدول إن لم يكن كلها ، وذلك بالنسبة إلى حجم الناتج والدخل القوميين ، كذلك بالنسبة إلى مجموع الديون في المجتمع .

ونسبة الدين العام إلى مجموع الديون في المجتمع ، تتزايد أوقات الحروب وبمعداها مباشرة نظراً لمسئوليات التعصير ، وكذلك أوقات الركود والكساد الاقتصادي لما تحتاج إليه هذه الأوقات من تزايد في الإنفاق الحكومى ولحداث مجز في الموازنة العامة للدولة ، في حين تنخفض نسبة الدين العام إلى مجموع الديون في المجتمع عادة أوقات السلم وأوقات الرخاء ، لأنه في أوقات الرخاء ترتفع الأسعار الأمر الذى يؤدي إلى :

**أولاً - انخفاض المعبء النسبى للديون والموارد المخصصة لخدمتها .**

**ثانياً - أن هذه الأوقات لا تستدعى تزايد الإنفاق والكساد .**

**ثالثاً - أن ارتفاع الأسعار والتضخم يؤدي إلى أحداث فائض في الموازنة العامة .**

### **أبعاد سياسة الدين العام**

نتيجة لتزايد الإنفاق الحكومى للأسباب المتقدمة ، فإن فوائد الدين العام واعتبارات

(١) انظر دراسة لمعهد الدين العام ، وسياسة إعادة توزيع الدخل في كتاب « اقتصاديات المالية العامة » للبولف ، ١٩٦٧ .

السوق المفتوحة من شراء وبيع للأوراق المالية الحكومية في البورصة .

#### الأسلوب التقليدي لإدارة الدين العام

من المتعارف عليه لدى الاقتصاديين أن إدارة الدين العام تستهدف أمرين ، الأول : تخفيف العبء على الخزنة العامة بالنسبة لمخصصات خدمة الدين العام . والثاني : محاربة الدورات الاقتصادية .

ولقد قلل من أهمية الهدف الأول بالنسبة للدين العام الداخلي ، ظهور الرأي الحديث القائل بأنه لا عبء للدين العام الداخلي ، إذ أن الضرائب التي تحصل لخدمته ، والفوائد التي تدفع مجرد تحويلات داخلية ، في حين تزايدت أهمية الهدف الثاني نظرا لتعرض الاقتصاد القومي في العديد من الدول إلى هذه الدورات الاقتصادية .

وفي سياسة دين عام معوضة Countercyclical debt management فإن أسلوب إدارة الدين العام المتعارف به (١) هو « بيع سندات طويلة الأجل أثناء الرواج وضغط التضخم ، وبيع أوراق مالية قصيرة الأجل أثناء فترات الركود الاقتصادي وأن تستخدم حصيلة بيع السندات طويلة الأجل ، بالإضافة إلى فائض الموازنة العامة أوقات الرواج ، في سداد الأوراق المالية قصيرة الأجل التي تمتلكها البنوك .. في حين أن حصيلة بيع الأوراق المالية القصيرة الأجل أوقات الركود تستخدم لمواجهة مجز الموازنة العامة ، وكذلك سداد السندات طويلة الأجل » .

نوفقا للسياسة التقليدية النقدية والدين العام ، على السلطات العامة ، أن تعمل على بيع الأوراق المالية طويلة الأجل أوقات الرواج والتضخم للخفض من السيولة في المجتمع ، وللمد من التوسع في الائتمان في المجال النقدي ، كما أنه على هذه السلطات في أوقات الكساد أن تعمل على تمويل العجز في الموازنة العامة ببيع الأوراق المالية قصيرة الأجل وعلى الأخص أدون الخزنة ، وذلك للبنوك التجارية .

تنفيذ استثمارات جديدة ، كما أن التأثير على عائد الأوراق المالية المتداولة في السوق ، يؤثر على حجم الإصدار الجديد لهذه الأوراق ، إذ أن المعدل على هذا الإصدار يجب أن يكون منافسا للمائد على الأوراق المتداولة في الأسواق .

وتعتبر آثار السياسة المالية ، الخاصة بالمالية العامة ، من اتفاق وتحويلات وضرائب ، وما يترتب عليها من عجز أو فائض في الموازنة العامة ، تعتبر هذه الآثار غير مباشرة في سوق الأوراق المالية ، وكثيرا ما يكتفى الاقتصاديون والمسئولون عن الدين العام بدراسة هذه الآثار ، مغفلين الآثار المباشرة لإدارة الدين العام على النشاط الاقتصادي الجاري من دخل وانفاق ، وعلى تكوين رأس المال والتنمية في الأجل الطويل .

ونظرا لأهمية الآثار المباشرة وكذلك غير المباشرة للتعامل في سوق الأوراق المالية ، فإن الأمر يستدعي إجراء دراسات شاملة لهذه السوق ، وعلى الأخص إدارة الدين العام ، وسياسة شراء وبيع السندات الحكومية في هذه السوق ، وخاصة بعد أن بلغت أرقام الدين العام في بعض الدول الآلاف من ملايين الجنيهات ، تمثل نسبا هامة متزايدة من حجم الدخل القومي ، وحجم الثروة القومية المتراكمة ، لدرجة أن سياسة الدين العام لا تؤثر فقط على نسبة الدخل إلى الثروة فقط ، بل على عائد رأس المال العائم والجديد أيضا ، ومدى الإقبال على إصدار أوراق مالية جديدة ، وعلى توزيع الدخل القومي على هوامل الانتاج المختلفة ، وعلى الأخص النصيب النسبي للفوائد ، وعلى مصب الخزنة العامة لخدمة الدين العام وعلى مسئوليات السلطات المالية والسلطات النقدية . كما أثارت أهمية سياسة الدين العام الكثير من النقاشات حول دور السلطة التشريعية في وضع أسس وقواعد السياسة النقدية ، بما في ذلك سياسة

(1) Joint Comments of the presidents of the F.R.B., to a Questionnaire of the U.S. Congress, 1958 pp. 50 - 52.

ولكن مثل هذه المقترحات المتعارف عليها ، لا تستقيم في رأينا مع تطور الأوضاع الاقتصادية من ركود الى انتماش ثم الى تضخم ، بل ان هذه الأوضاع الاقتصادية قد تستدعي عكس ما سبق ذكره من مقترحات متعارف عليها وهو ما سنتمعرض له فيما يلي :

### نقد الأسلوب التقليدي لإدارة الدين العام

وفقا للأسلوب التقليدي لإدارة الدين العام على السلطات العامة أوقات الرواج وضغط التضخم ، أن تباع السندات طويلة الأجل لخفض السيولة في المجتمع . والواقع أن الخزانة العامة في تلك الأوقات يكون لديها ماتش في الموازنة وتكون رافية في سداد ما عليها من ديون ، فهي ليست بحاجة الى بيع سندات طويلة الأجل ، كما هو مقترح كذلك في أوقات الركود ، فإن الخزانة العامة التي عليها توفير السيولة في المجتمع لا يجب أن تعمد الى سداد السندات طويلة الأجل ، فذلك لن يحقق السيولة المطلوبة للمجتمع والتي يمكن تحقيقها بأسلوب أفضل من طريق سداد الأوراق المسالية قصيرة ومتوسطة الأجل لدى الأفراد . فضلا عن أن التعامل في سوق الأوراق المسالية طويلة الأجل أوقات الكساد والركود يحد من انخفاض سعر الفائدة المرغوب فيه في تلك الأوقات ، وهذا يتحقق — أي خفض سعر الفائدة — باتجاه التعامل نحو الأوراق المسالية قصيرة الأجل ، وليس نحو الأوراق المسالية طويلة الأجل .

لذلك قيل (١) أن الخزانة العامة لا تستطيع بيع أوراق مالية طويلة الأجل أوقات الرواج ، ولا يجب أن تشتري هذه الأوراق أثناء أوقات الركود الاقتصادي . ومفاد ذلك أن الخزانة العامة لا تجد مجالا في التعامل في الأوراق المسالية طويلة الأجل الا في الأوقات المحصورة بين الرواج والكساد . هذا الرأي أدى الى اتجاه معظم

التعامل — وبالتالي كبر حجم الدين العام — الى الأوراق المسالية قصيرة الأجل الى درجة ظهور نظرية آتون الخزانة فقط Bills only في أوائل الخمسينات التي تنادى بالاعتصار فقط على التعامل في آتون الخزانة للحد من تدخل السلطات العامة في سوق رأس المال . ولكن بعد أن طبقت هذه السياسة في أمريكا لعدة سنوات ظهرت بعض عيوبها ، فبالإضافة الى اغفال حق الخزانة العامة في التعامل كغيرها في سوق الأوراق المسالية طويلة الأجل ، بل وحق السياسات العامة في التأثير على سوق رأس المال ، فإن الاتجاه المتزايد نحو التعامل في آتون الخزانة أدى الى آثار تضخمية سنتمرض لها بعد قليل .

فالانحياز المتزايد نحو التعامل في سوق الأوراق المسالية قصيرة الأجل تدمر ، ليس فقط بالصعوبة العملية السالف ذكرها ، من أن الخزانة العامة لا تستطيع بيع الأوراق المسالية طويلة الأجل أوقات الرواج ، ولا يجب أن تشتريها أوقات الركود ، ولكن لأن السلطات للتقديرة تجد نفسها محرجة في التعامل في سوق الأوراق المسالية الطويلة الأجل لأن ذلك يجعلها تنافس الحكومات المحلية في الاقتراض ، وكذلك وحدات قطاع الأعمال العام وعلى الأخص تلك العاملة في مجالات الصناعة والاسكان في نفس الوقت تجد السلطات النقدية أن أسير الطرق الى خفض سعر الفائدة أوقات الركود هو الاتجاه بتركيب الدين العام نحو الاستحقاق القصير الأجل ، كما أنه أسير عليها تسويق الأوراق المسالية قصيرة الأجل لما تمتاز به من صفة السيولة التي يحتاج اليها أفراد المجتمع بدرجة أكبر من أوقات الركود ، فضلا عن حاجتهم النسبية المتزايدة لها على مر الزمن بسبب النمو الاقتصادي المستمر ، الأمر الذي يخشى معه أنه اذا تم توفير كافة احتياجات السيولة من طريق سوق النقد ان يؤدي ذلك الى دمج التضخم وارتفاع الاسعار المصاحب لهذا النمو .

(1) Henry C. Wallich "Debt management and Economic stabilization" U.S. Monetary Policy, Duke-univ. 1960 pp. 81-81.

هذا فضلا عن النتيجة الطبيعية التي لا يمكن انكارها ، من أن تجديد الأوراق المالية القصيرة الأجل في فترات متقاربة وبصفة تكاد تكون منتظمة ، أكثر من مرات تجديد الأوراق المالية طويلة الأجل عند حلول مواعيد استحقاقها ، يؤدي الى تزايد نسبة الأولى للمجموع وانخفاض نسبة الثانية نليه ، ما دام الاتجاه العام لحجم الدين العام هدف التزايد .

وجدير بالذكر أنه بالإضافة الى الرغبة في الحد من عبء الخزانة العامة بالنسبة لخدمة فوائد الدين العام ، بالاعتقاد أكثر على إصدار الأوراق المالية قصيرة الأجل ، التي تحمل معدلا للعائد أقل من تلك - طويلة الأجل - فإن عددا من المستثمرين يتزايد أهمية ، وخاصة في الدول النامية ، يميلون الى عدم المضاربة على أسعار الأوراق المالية ، لذلك فهم يقتنعون بمعدل عائد أقل من ضمان أكبر للسعر من معدل عائد أكبر تحمله الأوراق المالية طويلة الأجل الأكثر عرضة للتقلبات في الأسعار لبعده تواريخ الاستحقاق . هذا فضلا عن أن البنوك التجارية تفضل لأسباب تتعلق بالسيولة والربونة في اتخاذ القرارات والبعد عن المضاربات الرأسمالية الأوراق المالية قصيرة الأجل عن تلك طويلة الأجل .

لذلك استجابت السلطات النقدية في بعض الدول لهذه الرغبات ، ورات توفير السيولة اللازمة للمجتمع ليس فقط عن طريق زيادة كمية النقود بمقدار يفوق احتياجات التبادل ، لستخدم الزيادة لأغراض التفضيل النقدي والسيولة ، بل وأيضا عن طريق توفير الأمور الأخرى التي تشبع رغبات السيولة دون أن يكون لها تأثير مباشر محتمل على أسعار السلع والخدمات مما قد يؤدي الى التضخم .

ولكن تجدر الإشارة هنا أنه لو زاد حجم الإصدار للأوراق المالية بهدف توفير السيولة

من القدر المناسب ، فإن الزيادة قد تتجه الى البنوك فتزيد أصولها وبالتالي خصومها في شكل ودائع أي نقود مصرفية ، هذا الاتجاه نحو « تنفيذ الدين » Debt Monetization من جانب الجهاز المصرفي له آثار تضخمية ويؤدي الى ارتفاع الأسعار . لذلك تعمد السلطات النقدية الى إصدار القدر المناسب من الأوراق المالية والحد من تنفقها الى أيدي البنوك ، وذلك بتخصيص أوراق للأفراد ذات معدل أكبر من تلك المخصصة للبنوك لأغراء الأفراد على الاحتفاظ بها وعدم نقلها للبيع فيما بعد للجهاز المصرفي . أما بالنسبة للأوراق المالية المخصصة لبنوك فهي عادة تباع اليها من طريق المزاد auction وغالبا ما تكون في شكل أذون خزانية (١) حتى يتحدد السعر والمعاد وفقا لأوضاع السوق وتوتمت البنوك المتعاطلة معها . وإن كان ذلك يشجع على المضاربة .

هذا ويؤدي الاتجاه نحو زيادة الإصدار قصير الأجل الى تدعيم التضخم للأسباب التالية :

**أولا :** تقارب هذه الأوراق القصيرة الأجل من حيث درجة توفير السيولة ، بالنقد .

**ثانيا :** تفضيل البنوك التجارية لها ، مما يؤدي الى تزايد إمكانيات البنوك ، على خلق النقود ، دون الأقلال من درجة السيولة لديها بالقدر الذي يحدث في حالة الأوراق الأخرى .

**ثالثا :** تجديد هذه الأوراق على فترات قصيرة يعد من قدرة السلطات النقدية من التحكم في الائتمان ، مما يوجد ثغرة في سياستها النقدية تساعد على حدوث التضخم .

ونظرا لهذه الآثار التضخمية ، فإن السلطات النقدية كثيرا ما تعمد الى تقصير مدد استحقاق الدين العام وأوقات الكساد ، كوسيلة لاتباع سياسة توسعية وعلى العكس تعمد الى تطويل

(١) تناسب طريقة البيع بالزاد أذون الخزنة ، ذلك لانهاتسيرة الاجل ( ٣ شهور الى ٦ شهور ) وبالتالي يمكن للشخص التطلع من أي مبداء أعمال نتج خطأ من التصدير بهذا الأسلوب في وقت وجيز تسميا وبذلك يمكن الهروب من خطأ الإصدار في فترات قصيرة الأجل .

مدد استحقاق الدين العام أوقات التضخم كوسيلة لاتباع سياسة انكماشية تجعل السندات الحكومية طويلة الأجل بديلا مغريا لتكوين رأس المال الحقيقي .

هذا وتجدر الإشارة الى أن سياسة الدين العام كثيرا ما أدت الى حدوث التضخم ، وعرقلة أهداف السياسة النقدية . ففى أوائل الخمسينات ، عندما رأى مجلس الاحتياط الفيدرالى F.R.B. أن التقلبات الكبيرة فى أسعار الأوراق المالية طويلة الأجل قد تضر بالاقتصاد القومى ، وتجهضل من الصعب على الخزانة العامة الحصول على التمويل اللازم لها بإصدار جديد ، قرر المجلس أن يضع حدا أدنى بإصدار الأوراق المالية ، وبالتالي اضطر الى شراء كميات كبيرة منها ، الأمر الذى ترتب عليه نزول قوة شرائية نقدية هائلة فى الأسواق ، مما أدى الى حدوث التضخم .

وبالمثل فقد يؤدي عرض الأوراق المالية قصيرة الأجل الى حدوث ركود اقتصادى لو نأفكس هذا العرض الأوراق المالية طويلة الأجل التى يصدرها قطاع الأعمال ، الأمر الذى يرفع سعر الفائدة وبالتالي يحد من توسع قطاع الأعمال فى الإصدار الجديد لتمويل استثماراته .

هذا ولو انتقلنا الى أوقات الركود لدراسة اتجاهات السياسة العامة نحو سوق الأوراق المالية ، والنرى أن تهدف الى معالجة الدورة الاقتصادية عن طريق توفير تمويل للعجز فى الموازنة العامة ، ببيع أوراق مالية قصيرة الأجل وأما أن تستهدف تخفيف عبء الدين العام من طريق بيع أوراق مالية طويلة الأجل فان الهدف الأخير يؤدي الى اتجاه الدين العام نحو الاستحقاق الطويل الأجل ، الأمر الذى يرفع من سعر الفائدة وهو أمر غير مرغوب فيه لمحاربة الركود الاقتصادى ، هذا من جهة السلطات النقدية وسلطات إدارة الدين العام ، أما بالنسبة للمعاملين فى سوق الأوراق المالية ، فان وجود

ركود اقتصادى يدفعهم الى تفضيل السيولة لانخفاض معدلات سعر الفائدة ، إلا اذا عرضت الحكومة أوراقا مالية طويلة الأجل بسعر مائة أعلى من سعر السوق ، الأمر الذى يدفعهم الى شراء هذه الأوراق طويلة الأجل وبيع الأوراق قصيرة الأجل . وتجد الأوراق الأخيرة مشترين آخرين لها نظرا لزيادة الرغبة فى السيولة ، وهو ما تحققته هذه الأوراق . ولكن نزول أوراق طويلة الأجل وما تؤدي إليه من إطالة متوسط استحقاق أوراق الدين العام ، من شأنه أن يرفع من سعر الفائدة فى السوق ، وهو غير مرغوب فيه أوقات الكساد والركود ، إذ يتطلب الأمر للخروج من المأزق خفض معدل سعر الفائدة . ولقد كان هذا هو رأى السائد أثناء ركود عام ١٩٥٤ فى الولايات المتحدة ، فلم تتدخل السلطات العامة بطرح سندات طويلة الأجل حتى يمكن خفض معدلات أسعار الفائدة ، ولكن عندما قررت هذه السلطات أثناء ركود عام ١٩٥٨ بيع سندات طويلة الأجل (١) ، فان ذلك لم يؤثر على اتجاه النشاط الاقتصادى من الركود الى الانعماش .

ويستفاد من ذلك أن نتائج هذا التدخل لم تدعم الرأى القائل ، بأن تمرد السلطات العامة الى تعديل تواريخ الاستحقاق أوقات الكساد والركود نحو الاستحقاقات قصيرة الأجل ، للمحافظة على سعر مائة منخفض ، وأن عليها أثناء الرواج عدم التأكد عملا من آثار ذلك على ركود عام ١٩٥٨ ، فانه من الصعب عملا أثناء التضخم تعديل مواعيد استحقاق الدين العام نحو الأجل الطويل ، لأن ذلك معناه ليس فقط تزايد عبء الدين العام على الخزانة العامة بسبب تزايد معدلات سعر الفائدة المرتفعة بطبيعتها أوقات التضخم ، بل لأن هناك مشكلات تزايد ندرة السيولة التى تصاحب تزايد النشاط الاقتصادى ، الأمر الذى يزيد من صعوبة تسويق الأوراق المالية طويلة الأجل وأوقات التضخم ، هذا بالإضافة الى أن تسويق هذه الأوراق بطبيعتها أكثر صعوبة من تسويق الأوراق قصيرة الأجل .

(١) تم بيع ما قيمته نحو ١٧ بليون دولار منها ٢ بليون طويلة الأجل و ١٢ بليون تزيد مدتها عن خمس سنوات .

## الأسلوب المقترح للسياسة الدين العام

أبدى الأمرُاد بطريق مباشر وغير مباشر ، وما دام من طبيعتهم الاستثمار المسالى قصر الأجل ، فانهم سوف يتجهون للضاربة فى الأسواق ، ومن بينها سوق السلع مما يخلق السوق السوداء . هذا فى الوقت نفسه فان اقتراح قيام السلطات العامة ببيع السندات طويلة الأجل أوقات التضخم لمنافسة رجال الأعمال والحد من اتجاهاتهم للتوسعية ، يعنى أن السلطات العامة تستهدف سياسة انكماشية ، أى أنها تحاول خلق الركود والانكماش فى النشاط الاقتصادى ، فى حين أن هناك بديلا أفضل لها ، هو المحافظة على الائتماش عند مستوى العمالة الكاملة ، الا اذا كانت تستهدف فعلا خلق انكماش لتعالجه مرة أخرى وهكذا ، وإذا كانت السلطات العامة حقا تستهدف المحافظة على الائتماش والعمالة الكاملة لكان الأجدر بها اتباع أسلوب آخر فى سوق الأوراق المسالية ، وهو شراء السندات الحكومية طويلة الأجل لا يبعها كما يقترح ، وهو ما سوف نوضح أسلوبه وآثاره بعد قليل .

مما تقدم يتضح أن السياسة التقليدية للدين العام تستهدف ما يلى :

أولا : سداد الأوراق المسالية قصيرة الأجل ، التى أصدرت أثناء الركود ، عندما يتحقق مائش فى الموازنة العامة . وردنا على ذلك أن استحقاق هذه الأوراق يتم على فترات قصيرة الأجل ، وليس هناك مبرر لتجديدها بأوراق أخرى قصيرة الأجل الى أن يحين التضخم لتسدد ، اذا دامى لهذا الانتظار ، بل يمكن سدادها أثناء اتجاه النشاط الاقتصادى نحو الائتماش ، وإصدار أوراق متوسطة الأجل لتمويل ذلك ، على النحو الذى سىرد شرح أسلوبه وآثاره بعد قليل .

ثانياً : أن الانتظار حتى قمة الرواج وتحقيق مائش فى الموازنة العامة ، لسداد الأوراق المسالية قصيرة الأجل ، يعنى زيادة السيولة أوقات

سبقت الإشارة الى أن سياسة الدين العام التقليدية ترى أن على السلطات العامة أن تمتد فى أوقات الرواج الى بيع سندات حكومية طويلة الأجل ، وذلك للحد من التوسع ، من جانب رجال الأعمال ، وبالتالي الحد من التضخم ، بينما فى أوقات الركود والكساد تمتد الى بيع أوراق مالية قصيرة الأجل « آذون خزانة » للبنوك لتمويل العجز فى الموازنة العامة للدولة بسبب تزايد الانفاق عن الإيرادات .

ولكن مثل هذا الاتجاه التقليدى ، وإن كان يربط وينسق بين السياسة المسالية والتوسعية أوقات الركود والكساد ، فإنه يفشل ذلك أوقات الرواج والتضخم . على أوقات الرواج والتضخم يكون هناك مائش فى الموازنة العامة ، تقترح السياسات المسالية استخدامه فى سداد عجز الموازنة المحقق أوقات الركود . ولكن سياسة الدين العام المسالية المذكور ، ترى أن يتم بجانب سداد الأوراق المسالية قصيرة الأجل المصدرة أوقات الكساد ، أن يتم بيع أوراق مالية طويلة الأجل لمنافسة رجال الأعمال فى الإصدار الجديد وبالتالي الحد من التوسع ، وخاصة أن مثل هذا البيع يؤدي الى خفض أسعار الأوراق المسالية ويرفع من معدلات العائد وبالتالي الحد من الإصدار الجديد من جانب قطاع الأعمال .

والواقع أن الأوراق المسالية قصيرة الأجل - التى تم إصدارها أوقات الركود الاقتصادى ، - سوف تستحق فى أوقات متقاربة قبل بلوغ النشاط الاقتصادى قمة الرواج ، بل وقبل أن تعكس الموازنة العامة مائشا كافيا ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن وجود مائش فى الموازنة العامة تقترح السياسة التقليدية للدين العام استخدامه فى سداد الأوراق المسالية قصيرة الأجل ، يعنى زيادة القوة الشرائية فى

والواقع أن هذا الاتجاه سوف يجد قبولا من جانب المتعاملين في سوق الأوراق المالية ، لأن المتعاملين الذين يفضلون بصفة دائمة الأوراق المالية كاستثمار دون سواها سوف يتحولون من الأوراق المالية قصيرة الأجل إلى الأوراق المالية متوسطة الأجل ، بينما أن معدل الفائدة على الأخيرة أعلى ، تاركين الأوراق المالية القصيرة الأجل بشكل متزايد كلها اتجاه النشاط الاقتصادي نحو الدم والانتعاش ، وبالتالي يكون اقدام الحكومة على سداد هذه الأوراق بالتدريج متشبا مع رغبة جزء من المتعاملين ، في نفس الوقت هذا التدخل التدريجي بالسداد ، يترك جزءا من الأوراق المالية قصيرة الأجل لهؤلاء المتعاملين الذين يفضلون السيولة على ارتفاع معدل الفائدة .

والاستمرار في هذا الاتجاه نحو الاحلال التدريجي للسندات بتوسطة الأجل محل الأوراق المالية قصيرة الأجل ، يؤدي الى سحب قوة شرائية من السوق لفترات أطول مما يحدث من الاتجاه التضخمي الذي يصاحب عادة فترات الانتعاش .

أما الإصدار الطويل الأجل ، فإنه قد يستخدم أوقات الانتعاش في سداد اصدار سابق طويل الأجل ، أي عن طريق اطلاق اصدار جديد محل اصدار سابق ، وذلك في أولى سنوات الانتعاش ، حتى لا تكون هناك آثار سلبية تحد من الانتعاش ولكن في السنوات الأخيرة للانتعاش ، حيث تظهر آثاره على الموازنة العامة في شكل فائض في الإيرادات عن النفقات ، فعلى سياسة الدين العام أن تبدأ في سداد اصدارات سابقة طويلة الأجل بدلا من اقتراح السياسة التقليدية للدين العام من بيع سندات طويلة الأجل للحد من توسع رجال الأعمال . وذلك لأن اقتراحنا بالاتمام على شراء ( سداد ) سندات طويلة الأجل يلغى الآثار الانكماشية للائش الموازنة إذ يحول الفترة الشرائية من دافعي الضرائب الى أيدي حاملي السندات المستهلكة وهؤلاء ملاك هذه السندات طويلة الأجل يميلون بطبيعتهم للاستثمارات

التضخم في أيدي أفراد يميلون بطبيعتهم للاستثمار المالي القصير الأجل ، وبالتالي عند سحب هذه الأوراق منهم وسدادها ، سوف يدفعهم ذلك الى استخدام الأموال النسيطة الزائدة لديهم في المضاربة ، ونظرا لانكماش سوق الأوراق المالية قصيرة الأجل ، سوف يتجهون الى الأسواق الأخرى ، وعلى الأخص سوق السلع للمضاربة وخلق السوق السوداء . لذلك من الأفضل أن يتم سداد الأوراق المالية قصيرة الأجل على فترات ، أثناء تزايد النشاط الاقتصادي وقبل أن يبلغ هذا النشاط ذروته . وإن كان يقلل من أثر هذا النقد هو أن معظم الأوراق المالية القصيرة الأجل لدى البنوك التجارية ، وإن كان هذا لا يمنع تدعيم الائتمان من جانب البنوك .

**ثالثا :** أن بيع الأوراق المالية طويلة الأجل ، كما تقترح السياسة التقليدية للدين العام ، بهدف مناسبة قطاع الأعمال على التوسع ، أوقات الرواج والتضخم ، يعنى أن السلطات العامة تعتمد أحداث ركود في السنوات التالية ، بينما الأجدر بها أن تحاول المحافظة على المستوى المرتفع للنشاط الاقتصادي بل ودفعه عن طريق تيسير ظروف أفضل لاستمرار النمو ورفع مستوى المعايير الكاملة الى أعلى بزيادة الطاقات الانتاجية ، وذلك بدفع رجال الأعمال الى التوسع وتهيئة الظروف المناسبة لذلك ، من طريق تحقيق الادخار اللازم وتحويله الى استثمار ، بمعركة رجال الأعمال ، على النحو الذى سيرد ذكره بعد قليل .

للسبب السابقة ، لئلا نأثر أن تستهدف سياسة الدين العام ما يلي :

**أولا :** في أوقات التحول من ركود الى رواج تستهدف سياسة الدين العام تخويل الأوراق المالية قصيرة الأجل ، التى أصدرت أثناء الركود لتحويل العجز في الموازنة العامة ، الى أوراق مالية متوسطة الأجل ، يزداد متوسط استحقاقها بالتدريج كلما قرب الوضع من قمة الرواج .



تيسر عمليات المداد ونقل الأموال ، وتوجيهها للاستثمارات الجديدة كما يستدعى الأمر من سياسات التدخل في الأسواق وسياسة التجارة الخارجية أن تتأكد أو تعمل على أن تكون الموارد المحررة من الاستهلاك بسبب ظهور فائض الموازنة العامة ، موارد صالحة للاستثمار مباشرة ، فإذا لم تكن كذلك فيجب تصديرها بسعر مجز ولا سيما بالنسبة للتد الأجنبي ، مقابل استيراد سلع استثمارية ، والا أن يتحقق الهدف بزيادة الطاقات الانتاجية ، لأن الموارد التي حررت من الاستهلاك لا تصلح لأغراض الاستثمار .

هذا ، ويدعم اقتراحنا السابق أن فترات التضخم وارتفاع الأسعار تصاحب بزيادة الرغبة في تحويل الأصول السائلة المتعارف عليها مثل الأوراق المسالية ، إلى أصول مينة حقيقية كالاستثمار الثابت أو المخزون ، وبالتالي فإن الاقتراح السابق من اتجاه سياسة الدين العام نحو سداد الأوراق المسالية طويلة الأجل سوف يجد قبولا لدى المستثمرين الراغبين في التحول إلى استثمارات حقيقية ، بدلا من الاستثمارات المسالية السائلة أو من الدرجة الثانية من حيث السيولة .

### خلاصة

إن سياسة الدين العام ، أو ما يسمى في علم النقود والبنوك ، سياسة السوق المفتوحة ، تستهدف أما تمويل الخزانة العامة بأقل تكلفة ممكنة متبعة في خدمة الدين العام ، وأما بحاربة الدورات الاقتصادية من كساد وتضخم . ولكن على المسؤولين عن إدارة الدين العام محاولة تحقيق الهدفين قدر الإمكان ما أمكن ذلك دون تعارض بين الهدفين ، فإذا حدث تعارض فإن الهدف الثاني يحظى بالأولوية المطلقة ، لسببين : أولا - أن الدين العام الداخلي مجرد تحويلات . فآثاره التوزيعية الداخلية يمكن تداركها بسياسة

الطويلة الأجل وبالتالي لن يكون أمامهم سوى البحث عن استثمار طويل الأجل إما في أصول حقيقية مباشرة أو اقراضها قرضا طويلا الأجل للمستثمرين في أصول حقيقية (١) وتجدر الإشارة غورا ، إلى أن الضرائب التي أدت إلى ظهور فائض الموازنة العامة قد أدت إلى خفض حجم الانفاق الاستهلاكى على الناتج القومى ، وبمعنى آخر ، حررت هذه الضرائب موارد انتاجية من اقراض الاستهلاك ، وأصبحت متاحة لأغراض الاستثمار الحقيقى ، كما أن سداد السندات طويلة الأجل من جانب السلطات العامة ، وفر التمويل اللازم لاستخدام هذه الموارد المحررة لأغراض الاستثمار من جانب الأفراد الذين يميلون بطبيعتهم نحو الاستثمارات طويلة الأجل . وبذلك فنحن أمام افتراضات النظرية الكلاسيكية من معالجة كاملة أو الاقتراب منها أثناء فترات الانكماش والرواج ، ثم وجود فائض في الموازنة العامة يعتبر ادخارا في قطاع الإدارة الحكومية ، حرر موارد انتاجية من العمل في اقراض الاستهلاك وجعلها متاحة لأغراض الاستثمار ، وتحويل الأموال من الخزانة العامة الناتجة من فائض الموازنة ، للأفراد وقطاع الأعمال الذين يميلون بطبيعتهم إلى الاستثمار طويل الأجل . وبذلك هناك ادخار وتمويل موارد متاحة للاستثمار ، ومن ثم تتم استثمارات جديدة ، وبالتالي تضاف طاقات انتاجية جديدة تعمل على استمرار النمو بدلا من استهداف انكماش في السياسة التقليدية للدين العام .

وبذلك بدلا من أن يكون فائض الموازنة العامة - كما تقول النظريات الاقتصادية - سببا في أحداث ركود اقتصادى ، فإن الفائض في اقتراحنا استخدم في سداد السندات الحكومية طويلة الأجل بما يساعد على استمرار النشاط الاقتصادى على مستوى مرتفع من العمالة والتشغيل .

وبالطبع يستدعى تحقيق هذا الهدف أن تعمل السياسة النقدية وسياسة الدين العام على

(١) لاحظ أن اقتراح رجال المالية العامة بخفض الضرائب للخصاء على فائض الموازنة أو التخفيض منه ، يؤدي إلى أن يتجه جزء من الدخل الزائد بسبب خفض إلى الاستهلاك ، مما يؤدي إلى رفع الأسعار المرتفعة عملا .

الإصدار الجديد للأوراق المالية من جانب رجال الأعمال . وبالتالي يؤثر على عرض الأوراق المالية الجديدة ، ومن ثم الاستثمارات وتوقيت اقدام رجال الأعمال عليها .

**فالتدخل من جانب السلطات العامة في سوق الأوراق المالية عن طريق سياسة الدين العام ، يؤدي ليس فقط الى تغيير حجم النقد المتداول ، بل وايضا نسبة الثروة للدخل ، والميل الحدى للاستهلاك وللادخار ، وتوزيع الدخل القومي على عوامل الانتاج وخاصة العائد على رأس المال ، وتشجيع أو الحد من الإصدار الجديد للأوراق المالية من جانب قطاع الأعمال .**

بالإضافة الى ذلك اقترح خلافا للسياسة التقليدية للدين العام. من اقدام السلطات العامة على بيع السندات طويلة الأجل أوقات الرواج وسدادها للأوراق المالية قصيرة الأجل في تلك الأوقات ، أن تستهدف سياسة الدين العام شراء السندات طويلة الأجل أوقات الرواج لدعم واستمرار النمو الاقتصادي ، في حين أن الأوراق المالية قصيرة الأجل يتم تحويلها تدريجيا الى أوراق مالية متوسطة الأجل وطويلة الأجل أثناء فترات الانتعاش الاقتصادي .

توزيعية للدخل . وثانيا - لأن هدف النمو وتحقيق الرواج والانتعاش الاقتصادي أهم وأخطر من هدف تمويل الخزانة العامة ، الذي يمكن تحقيقه بأكثر من أسلوب سواء عن طريق سلطة إصدار النقد أو سلطة الجباية الإلزامية في شكل ضرائب ورسوم ، أو في شكل اقتراض من القطاعات الأخرى .

كذلك تبين لنا سياسة الدين العام أنها لا تقتصر على اتباع سياسة توسعية بشراء الأوراق المالية الحكومية ، واتباع سياسة انكماشية ببيعها لهذه الأوراق وسحب ثوة شرائية في مقابل ذلك ، بل يمتد الأمر الى أن عمليات البيع والشراء هذه تؤثر على أسعار هذه الأوراق المالية ، وذلك بالرفع عند الشراء والخفض عند البيع ، وهذا له آثاره على نسبة الثروة المتراكمة للدخل الجارى ، وبالتالي على توزيع هذا الدخل الجارى بين استهلاك واخجار ، وهذه الآثار تعرف لدى الاقتصاديين بأثر الأصول asset effect هذا بينما تغير أسعار الأوراق المالية يؤثر كذلك على معدل العائد ، الأمر الذى يؤدي أولا الى إعادة توزيع الدخل القومي بين عناصره المختلفة وعلى الأخص بين سعر الفائدة وبين العوائد الأخرى مجتمعة من أجور وريع وأرباح . وثانيا - لأن هذا التغير في معدل العائد له آثاره على حجم

#### سباق الحياة

وصف جورج برناردشو حياته بأنها مشعل متراصة به لحظة .. نحن أيضا نملك حيلة شاملة ورسالتنا من المهد الى اللحد ان نحمل مشاعلنا بأعلى ما نستطيع ، وقد نتمتع في طريقنا ولكن المهم ألا نستبط مشاعلنا أبدا ، وفي الحقيقة يندر ان يوجد الشخص الذى يكمل هذا السباق دون ان يتمر مرة أو مرتين ، ولكنه لو استأنف مسيرته فانه لا يصدق فائلا ، ان الشخص الوحيد الذى يعتبر بهن فائلا هو الشخص الذى يفقد ثقته بنفسه .. في هذا السباق العظيم الذى تجرى فيه جميعا ، قد تكون لنا معرفتنا ، ربما أكثر من معظم من تسابق معهم ولكن اذا اعتقدنا انه برغم ذلك نستطيع ان نبقي في حلبة السباق حتى منتهاه فائنا بهن تكسبنا كل تقدير .

( Public Personnel Management ) يوليو / أغسطس ١٩٧٣ )

# نحو تطوير الإدارة الجامعية

د. صلاح الدين جوهر

لغزت مشكلة التعليم آتى السطح في الآونة الأخيرة، وزاد الاهتمام أعزاً بهذه المشكلة بعدما تهافتت البلاد للإقبال من مرحلة الى مرحلة أخرى لتظللهاروح التصحيح والتنظيم والترشيد . وإذا كان تعليم النشء على أسس هضابية تعتبر حجر الزاوية في خلق أجيال قادرة على صنع مستقبل مشرق ، فإن التعليم الجامعي له أهمية بالغة في تطوير حياة الأمة نفسها نحو النشوق في المجالات الاقتصادية والفكرية والاجتماعية والثقافية .

وإذا كانت الجامعة في عرف البعض ، هي اسكاذوطالب ومحراب علم ، فإن هذا التكوين يتطلب — بالضرورة — إدارة . إدارة قادرة — في ظل هذا للتشعب الواسع في العلوم ، والنسعد الكبير في التكنيات ، والنوع الثباين في البرامج — على تنظيم هذا العلم الواسع .

في هذا المقال يهتلق الكاتب عن وجهة نظره في تطوير الإدارة الجامعية ، وهو موضوع يختلف اختلافاً كبيراً عن تطوير البرامج ، إذ أنه يركز على نقطة المشاركة في سلطة صنع القرارات الجامعية سواء في المجالات الأكاديمية ، أو في مجال شؤون الأفراد أو الطلاب أو حتى في المجالات المالية ، وينتهي الى ضرورة الشراكه اعضاء هيئات التدريس في صنع القرارات دون الانتصار على الاهتمام بالشؤون العلمية والأكاديمية فحسب ، على اعتبار أن تطوير رسالة الجامعة يستلزم هذا .

تتشكل الإدارة في أى مجال وتأخذ طابعاً خاصاً يميزها عن أى مجال آخر تحت تأثير مجموعة من العوامل في مقدمتها طبيعة الأهداف التي تسعى الى تحقيقها ، وطبيعة الأفراد الذين تتضمنهم أن تشملهم العمليات الإدارية ، وطبيعة الموارد المتاحة للإدارة بنوعياتها المختلفة ، ثم فوق هذا كله . طبيعة التفاعل بين هذه العوامل كلها ببعضها البعض . ولا تكون مغالين في حكينا إذا

## د. صلاح الدين جوهر

رئيس قسم الإدارة والتخطيط العلمي  
كلية التربية جامعة القاهرة

سبق أن نشرنا له بحثاً تحت عنوان  
« سلطة الأخلاق ومسئولية رجل الإدارة »  
نشر في عدد أكتوبر ١٩٧٣ العدد الثاني —  
الجلد السادس .

نحن قلنا أن ما يميز المؤسسات عن بعضها البعض هو في حقيقة الأمر نمط التفاعل بين هذه المجموعات الثلاث من العوامل .. الأهداف ، الأفراد ، والموارد . وهنا تبرز أهمية الإدارة ، وهي هنا بمثابة العملية التي توفر لهذا التفاعل أفضل الأجواء المواتية حتى يؤدي ثماره بشكل أفضل وأكثر كفاءة .

إن الحديث عن الجامعات ، وعن الحياة الجامعية ، يمكن أن يتناسب إلى أبعاد رئيسية أربعة هي على وجه التحديد المناخ الفكري الذي يسود الحياة الجامعية ، والبرامج التعليمية الأكاديمية التي تنظمها وتنفذها الجامعة ، والحية الطلابية ، وظروف العمل بالجامعة .

وينبغي أن نتذكر أن كلا من هذه الأبعاد الأربعة يتأثر بلون التفاعل السائد بين أهداف الجامعة ، والأفراد الذين يعملون بها ، والموارد المتاحة لها . وهنا أيضا تبرز أهمية الإدارة ، فهي التي توجه هذا التفاعل وبالتالي تؤثر في كل من المناخ الفكري الذي تنسم به الجامعة ، وفي البرامج التعليمية التي تقدمها ، وفي الحياة الطلابية ، وفي ظروف العمل بوجه عام . ولعل هذا ما يفسر لنا ما نلاحظه من تباين وتمايز في الحياة الجامعية التي تسود كل جامعة من الجامعات التي نمرعها سواء كانت داخل البلاد أو في خارجها .

جامعاتنا تكبر وتتضخم وتزداد عددا سنة بعد أخرى . وفي نفس الوقت نستطيع أن نجزم وبالادلة القاطعة بأن كفاءة جامعاتنا أن لم تكن في هبوط فهي على أحسن الفروض لا تتقدم ولا تتحسن بالقدر الذي يتناسب مع قيسة ما يمتنعتم: فيها وما ينفق عليها من أموال وما يخصص لها من موارد .

وقد يقال أن السبب في هذا هو ازدهار الجامعات بالطلاب عاما بعد آخر . وقد يقال أن انشغال الأساتذة وتعدد ارتباطاتهم تضرهم

من كلياتهم ومن طلابهم . وقد يقال غير هذا وذلك من أسباب ، وعلى الرغم من صدق كل هذا فإن المحنة الحقيقية التي تعيشها جامعاتنا هي أنها أصبحت بمرور الأيام بيروقراطيات كبيرة تعاني كل مساوئ البيروقراطية دون أن تستمتع بحسناتها . فطول الإجراءات والمماطلة والنشكك في النوايا وضعف الاتصالات بين الأطراف المعنية قد أصبحت كلها من السمات التي تتصف بها الإدارة الجامعية في وطننا بوجه عام . ونتيجة لهذا كله ، وغيره ، من السمات المرشسية التي اكتسبتها جامعاتنا على مر السنين ، فإنها قد وجدت نفسها عاجزة بالتدريج من تحقيق هدفها ذي الثلاث شعب ( التعليم - البحث العلمي - خدمة المجتمع ) إلا في أضيق الحدود التي لا تتناسب مع ما لديها من إمكانات ومع ما توفره لها الدولة من موارد مادية وبشرية .

ويأتي هذا المقال في الوقت الذي يحس فيه رجال الجامعات بالمشكلة ، ويرون الناس حولهم يتوهمون منهم الكثير ، ويطلبون منهم أن يفعلوا شيئا ، ولكتهم لا يفعلون ... !! وذلك لأن غالبيتهم لا تعلم ما ينبغي أن تفعل ، وأن علمت فهي لا تقدر على عمله ولو تظاهرت بغير ذلك .

يأتي هذا المقال في الوقت الذي نحس فيه جميعا بأن خطوات لابد أن تتخذ على طريق العلاج ، لأن الأمر كله أصبح أبعد مما نحطه أو تحتله الأمة التي تنفق على الجامعات بسخاء . وحتى لا يتصور التساير أن مسألة مسلاج الإدارة الجامعية في بلدنا أمر يسر ، فإننا سوف نحاول في هذا المقال أن نلقى الضوء على جانب هام من جوانبها بهدف الوصول إلى تصور لما ينبغي عمله ، ثم تحديد ما يمكن عمله من بين ما ينبغي عمله .

لعل أهم ما يشغل تفكير مجتمع الجامعات ، إداريين وأساتذة وطلابا ، في الوقت الحاضر هو مشكلة المشاركة في سلطة صنع القرارات

## المشاركة في سلطة صنع القرارات الجامعية :

### أولا : في مجال الشؤون الأكاديمية :

يتضمن هذا المجال مسائل عديدة مثل تحديد شروط ومواصفات الدرجات العلمية ، ووضع خطط الدراسة والمناهج ، ووضع شروط قبول الطلاب ، وتحديد المستويات الأكاديمية المقبولة والمرغوبة ، ... الخ .

أن هناك العديد من الآراء حول من يحق له صنع القرارات المتعلقة بالشؤون الأكاديمية الجامعية . وهذا ويمكن بلورة هذه الآراء في مجموعات ثلاث أولاها ينادي بقصر حق صنع تلك القرارات على مجلس هيئات التدريس على اعتبار أن أعضائها بحكم أعدادهم واستعدادهم الأكاديمي هم القادرون الوحيدون على صنع قرارات رشيدة في هذا المجال .

والثانية تنادي بقصر دور هيئات التدريس على تقديم التوصيات اللازمة إلى جهاز الإدارة الجامعية ، وعلى الأخيرة أن تأخذ هذه التوصيات في اعتبارها عند النظر في المسائل المتصلة بالشؤون الأكاديمية . ويستند أنصار هذا الرأي إلى حقيقة مؤداها أن رجال الإدارة الجامعية أكثر اتصالا بالمجتمع خارج الجامعة ، وبالتالي فهم أكثر واقعية . وأن هذا الاتصال الأوثق والواقعية من شأنهما الحد من التنفالي أو الطبوح الزائد عن المعقول الذي يتصف به أعضاء هيئات التدريس في كل ما يتصل بالمسائل الأكاديمية وتحديد المستويات الأكاديمية المرفوعة.

أما أصحاب المجموعة الثالثة من الآراء فأنهم يرون أن تكون هيئة التدريس نفسها يتعلق بالمسائل الأكاديمية بمثابة السلطة التشريعية في الجامعة وأن دور الجهاز الإداري الجامعي ينبغي أن يقتصر على تقديم المقترحات ومبرومات الخطط إلى هيئة التدريس ثم وضع ما يستقر عليه رأياها موضع التنفيذ .

ونحن بدورنا لا نخطف مع أصحاب الرأي الأول من حيث الاعتراف بأن أعضاء هيئات

الجامعية بواسطة الأطراف المعنية . والمشاركة في السلطات بوجه عام يمكن أن تأخذ واحدا من شكلين رئيسيين . فهي يمكن أن تتم بأن تتصلبن جميع الأطراف المعنية في صنع القرارات كلها ، أو أن تقسم القرارات بين الأطراف المعنية بحيث يتخصص كل منها في صنع القرارات التي تدخل في دائرة عمله ووظيفته . وطبيعي أن يكون لكل من هاتين الطريقتين شروطها وظروفها وميزاتها، ولذلك فأننا نهيل إلى الأخذ بهما معا في بعض مجالات القرارات الجامعية حيث الحاجة أشد إلى توسيع دائرة المشاركة ، والاستفادة من مزاياها استفادة ممكنة ، والاكتفاء بواحدة منهما في بعض المجالات الأخرى حيث تكون الحاجة أشد إلى الاستفادة من التخصص والخبرة الفنية المتخصصة .

من الضروري أولا أن نتعرف على المجالات الأساسية للقرارات الجامعية ، هذه المجالات في رأينا تنحصر في خمسة مجالات هي على وجه التحديد مجال الشؤون الأكاديمية ، ومجال شؤون الأفراد ، ومجال شؤون الطلاب ، ومجال الشؤون العامة والخريجين ، ومجال الشؤون المالية .

وقبل أن نبدا مناقشة موضوع سلطة صنع القرارات في هذه المجالات فانه يتعين علينا أن نعرف بأن القانون الجديد المنظم للجامعات قد أورد ذكر بعض هذه المجالات وأفضل البعض الآخر . وقد اهتم هذا القانون بوضع مجموعة جديدة متطورة من القواعد والمعايير لا شك أنها تشكل دفعة جديدة للحياة الجامعية في بلدنا لو أنها أصبحت باخلاص وبنية . ولما كان اهتمام القانون - أي قانون - منصبا على الإطار والقواعد العامة فإن مجال الاجتهاد في تفسير نصوصه ومواده ما زال مفتوحا ، وينبغي أن يظل مفتوحا حتى نزداد قربا من روح القانون ، ونستطيع به أن نمسك التطور الهائل في حياتنا عامة وفي حياتنا الجامعية بوجه خاص .

في تحيزت أو أخطاء بالأمكن تقادها لو أنها اشركت معها غيرها من أهل البصيرة والحكمة.

أما فيما يتعلق بشئون أفراد الجامعات من غير أعضاء هيئات التدريس والبحث ، فإثنا لا نستطيع أن نقول عنهم نفس ما يقال بشأن أفراد هيئات التدريس ، ذلك لأنهم فئة تختلف من حيث دورها وطبيعتها عن فئة هيئات التدريس . وبالتالي فإثنا لا نوافق على انفرادهم التام بسلطة صنع القرارات المرتبطة بشئونهم وبكائنهم وبمصالحهم الخاصة ، ذلك لأنهم يحكم طبيعة عملهم هم المسؤولون الوحيدون عن تيسير مهمة الجامعات في تحقيق أهدافها التعليمية والبحثية ، أو بمعنى آخر فإنهم المسؤولون الوحيدون عن تيسير مهمة هيئات التدريس والبحث بالجامعات . ومن ثم فإننا نحبذ إشراك هيئات التدريس بالجامعات في صنع القرارات المتصلة بالأفراد الجامعيين من غير أعضاء هيئات التدريس وذلك عن طريق إشراكهم في وضع القواعد والمعايير الخاصة التي تنظم شئونهم في مسائل التمييز والفرقة والتأديب والتكوين .

### ثالثا : في مجال شئون الطلاب :

تتضمن شئون الطلاب التي نعنينا مجموعة من المسائل والأنشطة التي ترتبط بالطلاب ، مثل أنظمة التأديب وقواعد حفظ النظام والأنشطة الترويحية والثقافية بتأوامها المختلفة ، وكذلك الاتحادات الطلابية بجالسها وجباماتها المتنوعة .

إن هناك من بين رجال الجامعات من يسادي بوضع شئون الطلاب داخل دائرة اختصاص هيئة التدريس ، على اعتبار أن أعضاءها بوجه عام يفهمون الطلاب أكثر من سواهم من رجال الجامعة ، وهم بالتالي أقدر على التعامل معهم وعلى توجيه نشاطهم وطاقاتهم الوجهة التي تمود عليهم وعلى الجامعة بالخير . وعلى هذا فإنهم يحثون أعضاء هيئات التدريس على المشاركة الفعالة في الشئون الطلابية كي يتمكنوا

التدريس الجامعي بحكم أعدادهم واستعدادهم هم أقدر العاملين بالجامعة على صنع قرارات رشيدة فيما يتصل بالمسائل والمستويات الأكاديمية ، ولكننا في نفس الوقت نحس بأن أعضاء هيئات التدريس الجامعي ليس لديهم الوقت والفرغ الكافيان ، لكي ينفردوا وحدهم بصناعة كل القرارات في هذا المجال ، ولذلك فإننا نحبذ الأخذ بروح الرأي الثالث ، ففيه اعتراف صريح بقدرة هيئات التدريس ، بالإضافة إلى أنه يترك مجالا للمشاركة الفعالة من جانب أجهزة الإدارة الجامعية المختصة في صنع القرارات الأكاديمية .

ونرى أن الرأي الثاني الذي يقصر دور هيئات التدريس على تقديم التوصيات إلى أجهزة الإدارة رأى مجحف غير متوازن لأنه يحرم المتخصصين من القيام بدور رئيسي في مهمة هي من صميم اختصاصهم .

### ثانيا : في مجال شئون الأفراد :

الأفراد الذين نعنينا هم أولئك الذين يشغلون وظائف التدريس والبحث ووظائف الإدارة كذلك . ونظرا للثبات الواضح بين الفئتين من الأفراد تبعا لاختلاف أدوارها واختلاف أعدادها واستعدادها ، فإننا نحبذ أن نتناول موضوع سلطة صنع القرارات بشأنها في شيء من التريث ويزيد من التوضيح .

أما بالنسبة للأفراد العلميين — أو بمعنى آخر أعضاء هيئة التدريس والبحوث بالجامعات — فإنهم بلا شك هم عصب الجامعات وقلبها النابض ، حياة الجامعات في ثنائهم وإزدهارها مرهون بإزدهارهم . هم بالنسبة للجامعات مثل الأطباء للمستشفيات . ولذلك فإن الآراء فيما يتعلق بشئونهم — من تعيين وترقية وتأديب وتكوين — تكاد تجمع على احتيبيتهم في الانفراد بسلطة صنع القرارات في كل ما يتصل بهم . غير أن هناك قلة نادى — وقد تكون على حق — بأن أفراد أي جامعة من الناس بسلطة صنع القرارات فيما يتصل بحياتها وبكائناتها قد يوقعها

من خلق المناخ الطيب الذي يثرى الجو الجامعى الاجتماعى والاكاديمى على السواء .

وفى الاتجاه المضاد نجد من ينادون بأن يرفع اعضاء هيئات التدريس الجامعى ايديهم تهاى من المسائل الطلابية على اعتبار انها تشغلهم من رسالتهم الرفيعة فى تهيئة العلم والتهوض بالمستوى الاكاديمى ، ويرون أن توكل شئون الطلاب الى افراد متخصصين من خارج هيئات التدريس .

ونحن بدورنا لا نرى أن احدا من الاتجاهين المذكورين يقترب من الكمال ، وذلك لانه لما كان النمو المتكامل لشخصية الطالب الجامعى لا يمكن أن تكون وظيفة مطلقة لواحد بعينه من افراد الجامعة ، فانه يترتب على هذا أن يصبح طالب الجامعة موضع اهتمام وفى بؤرة ضلابة افراد عديدين داخل وخارج هيئة التدريس الجامعى ، وعلى هؤلاء جميعا أن يحققوا ليما بينهم نوعا من التكامل حتى ينكس اكثره على شخصية الطالب بالتكامل المرغوب . معنى هذا من الناحية التطبيقية أن يشارك اعضاء هيئات التدريس مع غيرهم من اعضاء الجهاز الادارى الجامعى المختصين فى صنع القرارات التى تتصل بوضع معايير وقواعد التعامل مع الطلاب ليما يختص بشئونهم وانشطتهم المتنوعة ، على أن يعنى عضو هيئة التدريس ما أمكن من الانغماس فى مشكلات التنفيذ اليومية كى يستطيع أن يكرس جهده وطاقته لرسائله الأصلية فى رفع المستوى العلمى الاكاديمى للطلاب .

على انه ينبغى ألا نغفل دور الطلاب أنفسهم فى تقرير شئونهم داخل الجامعة . انهم أولا وقبل كل شيء هم المستفيدون الأصليون من خدمات الجامعة ، وهم ايضا الذين تتأثر حياتهم اليومية أكثر من أى فئة أخرى بالسياسات والقرارات الجامعية وبالمناخ الاكاديمى العام . وإذا كنا نستطيع لأنفسنا نحن رجال التعليم أن نفصل دور التنفيذ فى صنع القرارات المتصلة بهم فى مراحل التعليم العام ، فانه ينبغى أن نتذكر أن

الأمر يختلف تهاى بالنسبة لطلاب الجامعات الذين يتوقف على مشاركتهم وتعاونهم الفعال فى العملية التعليمية وفى صنع ما يتصل بها من قرارات نجاح الجامعات فى أداء رسالتها وفى تحقيق أهدافها .

#### رابعاً : فى مجال الشئون العامة والخريجين :

مجال الشئون العامة من المجالات الحديثة الهية التى طرقت أبوابها الجامعات فى حياة وتردد . والشئون العامة بوجه عام تعنى أول ما تعنى بالعلاقات بين الجامعة من جانب والمجتمع أو البيئة المحيطة من جانب آخر . وهدف الشئون العامة هو أساسا تحسين نوعية هذه العلاقات المتبادلة ووضعتها فى إطارها السليم الذى يعود على الجامعة بالراء الفكرى وعلى المجتمع بالثناء .

نقول أن الجامعات قد أظهرت حديثا تدرى مترايدا من الاهتمام بالشئون العامة ، ولكنهما تدخل هذا المجال الجديد فى حياة وتردد ، وذلك لأن رجال الجامعات بوجه عام لا يستهويهم شيء بالقدر الذى تستهويهم اهتماماتهم الأكاديمية الخاصة ، ومعظمهم يرون أن أى جهد ينصرف فى غير تخصصهم الأكاديمى يعتبر مضيعة للوقت والطاقة . ولذلك تجدهم ينجبون من المشاركة فى الشئون العامة التى من شأنها تدعيم الصلات بين الجامعة والمجتمع ، ويعضهم يحجم خوفا ، أو تخوفا ، من الأسواء التى تسلط مادة على أساتذة الجامعات عندما يخرجون من صومعة علمهم لكى يتعاملوا مباشرة مع المجتمع خارج الجامعة .

وعلى الرغم من هذا الخوف ، أو التخوف ، فإن أجهام اعضاء هيئات التدريس بالجامعة عن الاسهام فى تدعيم الصلات بين الجامعة والمجتمع يعد أمرا غير مستساغ فى الوقت الذى تسمى فيه الجامعات المعاصرة الى ربط وتوثيق الروابط بينها وبين مجتمعاتها التى تخضعها . وبناء على هذا فإن اعفاء اعضاء هيئات التدريس

الجامعات من غير أعضاء هيئات التدريس على الأفراد بسلطة صنع القرارات المالية . ولم يقتصر الأمر على مجرد الأفراد بالسلطة بل تعداها الى استخدام تلك السلطة أداة للتحكم والتسلط والسيطرة على مجريات الأمور بالجامعات وعلى مشروعاتها وبرامجها .

أن الموازنة المالية بالنسبة لاي مؤسسة هي أداة فنية في يد رجل الإدارة . وهي في نفس الوقت وثيقة تعكس السياسة العامة التي توجه نشاط المؤسسة . وفي حالة الجامعات فإن الموازنة تعتبر وثيقة هامة وتعبيراً صادقا عن مدى النشاط الأكاديمي في مجالاته المختلفة . ومن حيث كونها كذلك فإننا لا نستطيع أن نتصور أن يكون دور أعضاء هيئة التدريس فيها دورا ثانويا . وحتى لا يساء فهم ما نعنيه فإننا نرى ضرورة تدعيم دور عضو هيئة التدريس الجامعي في صنع القرارات المالية . ولعل مما يساعد على تدعيم هذا الدور أن نقضى على تخوف عضو هيئة التدريس من المسائل المالية . وخير ما نستطيع أن نقدمه له من حوافز في هذا الشأن هو أن نزوده بالمعلومات الكافية عن طبيعة المسائل المالية وعن طبيعة القواعد والقيود المروضة عليها . وهذا طبيعة الحال لا يقلل ، ولا ينهض أن يقلل ، من دور رجل الإدارة الجامعية ، بل أنه يدعمه ويقويه .

وفي ختام هذا المقال نود أن نلفت نظر القارئ الى أنه عندما ننادي بأعادة توزيع السلطة فيما يخص صنع القرارات الجامعية بما يحق لأعضاء هيئات التدريس قدرا أكبر من المشاركة الفعالة فيها في مراحلها المناسبة ، فإننا نستند في هذا الى مجموعة من الأسباب في مقدمتها إيماننا العميق بجدوى المشاركة في صنع القرارات وتوسيع قاعدة تلك المشاركة ما أمكن . والسبب الثاني هو أن أعضاء هيئات التدريس الجامعي ، بحكم أعدادهم واستعدادهم ، في مقدورهم أن يثروا عملية صنع القرارات الجامعية بعلومهم وبفهمهم وبمهارتهم التي لا يطرأ عليها الشك . يضاف الى هذا أنه بالقدرة الذي نستطيع به ضمان

من المشاركة مشاركة فعالة في رسم برامج الشؤون العامة في تحديد أهدافها وتوابعها يعتبر أمرا غير مقبول وليس له من مبرر قوى يدعمه .

وشئون الخريجين هي الأخرى تتضمن مسائل عديدة ، منها ما يدخل بطبيعته في دائرة اختصاص الجهاز الإداري الجامعي ، ومنها ما يتطلب جهدا منظما من جانب الجامعة للحفاظ على الصلات الطيبة بينها وبين خريجها في مواقع عملهم أيا كان نوعها ومكانها . وهذا الجانب الآخر من شؤون الخريجين بالمعنى الذي تفتناه ، لم يحظ بعد باهتمام ورعاية جامعاتنا . وهذا لا يعنى بطبيعة الحال السكوت على الدوام ، بل أن الأمر أصبح يتطلب تدبرا كبيرا من المبادرة والتخطيط السليم من جانب هيئات التدريس والأجهزة الإدارية الجامعية على السواء .

#### خامسا : في مجال الشؤون المالية :

يدخل في إطار الشؤون المالية مسائل تتعلق بالمال والتحويل والإنفاق والموازنة والخصائبات والرتابة المالية . هذا ويتميز هذا المجال بوجود العديد من القواعد واللوائح التي تنظفه وتحمكه ، حتى أنه لم يعد فيه مجال للاجتهاد أو للإبتكار . وهو لكثرة ما فيه من قيود وتعقيدات وروتينية أصبح ينفر منه عضو هيئة التدريس الجامعي الذي تعود على الانطلاق بفكره والتحرر من القيود النمطية . وأصبح أمرا مألوما أن نشاهد عضو هيئة التدريس بالجامعات يتجنب الإنفاس في المسائل المالية ويخفى الوقوع في نواحيها ومحظوراتها ومحرماتها ، خاصة وأنه يحس من أصباق قلبه أنه يعيش في مجتمع تعود أن يحيط المال ومن يتصرفون فيه ويتعاملون به بهالة من التشكك وسوء الظن . ونحن بدورنا نحس هذه المشكلة ونشعر بالقلق إزاءها ولا نستطيع السكوت عليها ، وذلك لأن أحجام أعضاء هيئات التدريس عن المشاركة الفعالة في صنع القرارات المالية والتبويلية ، وتخوفهم من قيودها ومن أساليب الرقابة المتشككة المروضة عليها .. هذا الاحجام قد شجع رجال



سلطات الاجهزة الادارية الجامعية . بل على العكس من ذلك تماما ، لان المقصود من توسيع هذه الدائرة كما نغنيه يخدم الادارة الجامعية من عدة وجوه . فهو أولا يمكن أن يقوى ذراع الجهاز الادارى الجامعى فى ممارسة دوره الادارى الاصيل . ومن ناحية ثانية فان المشاركة تعنى بطريق ضمنى قيام تقسيم واضح للعمل بين الاطراف المعنية بالجامعات ، وهذا من شأنه أن ييسر مهمة الادارة والاداريين فى تصريف شئونهم وفى اتجاز مسؤولياتهم . ومن ناحية ثالثة فان توسيع دائرة المشاركة فى صنع القرارات الجامعية من شأنه أن يدعم دور القيادات الادارية للجامعات ، ويزيد من كفاءتها فى السعى نحو تحقيق الاهداف الجامعية .

وفى نهاية هذا المقال ، نرجو أن نكون قد وفقنا فى القاء بعض الضوء على المسائل المتصلة بعملية صنع القرارات الجامعية فى مجالاتها المختلفة . ونحن لا ندمى اننا قد أحطنا بالموضوع من جميع نواحيه وأن كنا نود أن نؤكد اننا قد طرقتنا لأول مرة بابا لم يطرقه أحد من قبل بنفس الشمول والبساطة . وفالية ما نرجوه هو أن يكون محتوى هذا المقال مشجعا للمبتئين بتحسين الادارة الجامعية وتطويرها وداعما لهم على استثمار المزيد من الجهد والمال فى البحوث الجامعية التى تستهدف الارتقاء بكفاءة الادارة الجامعية وتحسين أساليبها .

والله ولى التوفيق ..

المشاركة الفعالة من جانب أعضاء هيئات التدريس فى صنع القرارات الجامعية على اختلافها ماته يمكننا أن نزيد من ارتباطهم بالجامعات ومن احساسهم بالانتماء لها ، وبالتالي نزيد من حرص اقبالهم على تطويرها وتجديد شبابها بصفة مستمرة . ولعل فى مقدمة الاستراتيجيات التى يمكن أن تحقق هذا الهدف أن تقوم كل جامعة بحصر ما لديها من كفاءات وخبرات علمية بين أعضاء هيئة التدريس بها ، ثم تضع سياسة للاستفادة من هذه الكفاءات والخبرات فى تسيير شئونها وتصريف أمورها ، فاستاذة الهندسة مثلا فى مقدورهم الاسهام فى صنع القرارات المرتبطة بعمليات البناء والتشييد بالجامعة . واستاذة الطب يمكنهم أن يسهموا فى صنع القرارات المتصلة بمسائل الصحة العامة والرعاية الصحية . واستاذة الادارة يمكنهم أن يسهموا بأرائهم فى تطوير الادارة الجامعية والارتفاع بمستواها . واستاذة التربية يمكنهم أن يشاركوا فى صنع القرارات المتصلة بعمليات التدريس ذاتها وما يرتبط بها من وسائل تعليمية معينة ... وهكذا ، ونحن واثقون من أنه اذا تمت المشاركة فى صنع القرارات الجامعية على النحو الذى أوردناه فان حياتنا الجامعية يمكن أن تثرى وأن تتطور الى الافضل باستمرار .

ونود أن نلفت نظر القارئ ايضا الى أن توسيع دائرة المشاركة فى صنع القرارات بالجامعات لا ينبغى أن يؤخذ على أنه تقليل من



# إدارة التنمية

د. عبد المنعم خميس

إن إدارة التنمية يمكن التحير منها ببساطة بالنسبة لسهولة استخدام الموارد وتوجيه الطاقات ، لأن الموارد — سواء كانت طبيعية أو بشرية — لا يكتفوا وحدها صنع تنمية ، بل على العكس فإن توافر كادر إداري فعال ونظام دقيق فعال يأى دولة تسديم على تمويل نفس الموارد الطبيعية من خامات باستخدام أمثل للطاقة البشرية المتاحة كما هو الحال مثلا في التجربة اليابانية ، فالمشكلة في الدول النامية ، ليست في نقص الخامات أو الطاقة ، أو حتى في العملات الصعبة ، بل هي — بالدرجة الأولى — عدم القدرة أو نقص الكفاية في استخدام الموارد .

في هذا المقال نبحثنا الكاتب عن مفهوم إدارة التنمية ، كما يشير إلى العناصر الأساسية لها ونباتش مدى الحاجة إلى الإداريين لإدارة المشروعات المحلية كما يفتح مقاله بمناقشة دور الجامعات في إدارة التنمية .

## تقديم :

١ — يرجع تقدم العلوم الإدارية في العصر الحديث إلى المحاولات الضخمة التي يقوم بها علماء الإدارة في هذا المجال ، والتي تمتد استعادة للمعرفة التي كانت تمارس بشكل أكمل وتنتشر بصورة أفضل في العصور الأولى وحتى عهد قريب من القرن الحالي . ويرجع السبب في

### د. محمد عبد المنعم خميس

رئيس مجلس إدارة معهد الإدارة العامة سابقا

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها  
« حول الإدارة في الإسلام » نشر في مسدد  
نوفمبر ١٩٧٢ — العدد الثاني — المجلد  
السادس .

ذلك إلى أن الإدارة كانت تعتقد حتى نهاية القرن التاسع عشر على العادات والتقاليد ، دون نظر إلى تكلفة أو كفاءة ، إذ كان الاهتمام بالجودة هو طابع الإدارة في ذلك الوقت ، كما يبدو ذلك واضحا في الآثار المصرية القديمة .

٢ - ومع مطلع القرن العشرين بدأ الاهتمام بالإدارة كعلم يعمل على تحقيق الأهداف بأفضل الوسائل ، وفي أقل وقت وبأقل تكلفة . وبذلك نشأت حركة الإدارة العلمية التي تتبع المنهج العلمي مع الاستفادة من التجارب السابقة في جمع الحقائق ودراسة الافتراضات ثم اختبارها وتحقيقها وتعديلها في ضوء ما تسفر عنها هذه الاختبارات .

٣ - وقد تلا ذلك مدخل جديد وحديث يركز بصفة أساسية على العلاقات الإنسانية في الإدارة والاهتمام بالمشكلات الإنسانية . وكان الهدف من هذا الاتجاه الإنساني في الإدارة هو الموازنة بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي ، ثم الربط بينهما إلى الحد الذي لا يصل به إلى التدخل في الإجراءات . وحتى هذا التدخل أو هذه النظرة الإنسانية للإدارة ليست حديثة النشأة ، كما يتصورها من ينادي بها . فقد جاءت الكتب السماوية تدعو إليها . إن كل ما حققته الإدارة في عصرنا الحالي هو تغيير في النظرة إلى الإدارة . فالاهتمام بالعلاقات الإنسانية ، وتنظيم الاتصالات ، ومحاولة القضاء على البيروقراطية ، كلها أمور كانت موجودة في العصور القديمة ، ثم هجرها أصحاب رؤوس الأموال لتحقيق أهدافهم الذاتية في الحصول على أكبر عائد لاستثماراتهم ، إلى أن جاء المهندس مريدريك تايلور الذي يعتبر أحد الرواد الأوائل الذين طوعوا العلم لخدمة الإدارة . ثم جاء بعده كثيرون من علماء الإدارة ساروا على نهجه في محاولة لتأصيل هذه المبادئ في نفوس كل من يعمل في مجال الإدارة حتى يمكنهم مواجهة المشكلات التي ظهرت مع ظهور المشروحات الكبيرة وإيجاد الحلول المناسبة لها دون التأثير على قدرة الفرد

على العمل ، وانتهوا من دراساتهم إلى ضرورة التركيز على العلاقات الإنسانية حتى تتحسن أوضاع العمال النفسية والاجتماعية فيقبلوا على أعمالهم بنفوس راضية وقلوب مطمئنة .

٤ - ومع مرور الزمن أصبحت الدول تتطلع إلى مزيد من الرفاهية فوضعت خططاً تلمية لتنمية اقتصادية واجتماعية أفضل . ومع ذلك فإن الكثير منها لم تحقق أهدافها بسبب ما تعانيه هذه الدول من تخلف كبير بين التخطيط والإنجاز . ولعل من أبرز الأسباب العديدة وأهمها لهذا التخلف « الإدارة غير الرشيدة » . ولذلك كانت إدارة التنمية من أهم العوامل التي يتوقف عليها نجاح التخطيط وسلامة تنفيذ برامج التنمية .

لقد كانت الوظائف الأساسية للإدارة العامة في المستعمرات وفي الدول غير المستقلة ، وقبل أن تحصل على استقلالها تقتصر على إقرار القانون والنظام ، وتحميل الضرائب وحل المناقضات وإدارة خدمات الحكومة الرئيسية . وهذه الواجبات هي أيضاً نفس الواجبات الرئيسية للإدارة العامة في البلاد التي لم تذهب بعيداً في تطوير الزراعة في مجابهة الصناعة .

٥ - وكانت طاقات الأفراد يتم تجميعها وترتيبها ثم تجنيدها لتأدية الواجبات التي تنظمها وظائف الإدارة . وكانت إدارة مبوية - ( الشرطة - جباية الضرائب ) . وهذه الوظائف ذاتها تتضمن بطبيعتها وإلى درجة كبيرة العمل على حماية اطاعة القواعد والتعليمات والأوامر للسلطات . والموظفون الذين يقومون بهذه الوظائف عليهم دائماً أن يمارسوا قدراً معيناً من عدم الاهتمام في صلاتهم بأفراد الشعب . وهذا النوع من الإدارة يتركز في التهديد والعقاب . كما أن أغلب الرؤساء يتعاطبون على السلطات التي تسد الأفراد بهذا النوع من الإدارة بل ويتوسعون فيها بمضامين بمصالح مجموع المواطنين .

## إدارة التنمية :

الاقتصادى والاجتماعى . ان إدارة التنمية تتضمن تطبيق الأساليب الفنية واستخدام المهارات الادارية مباشرة في عملية التنمية بحيث تشمل إدارة التنمية على :

١ - تنظيم الأجهزة الجديدة مثل المنظمات المخططة والهيئات المتطورة .

٢ - اعادة توجيه الأجهزة القائمة مثل المصالح الزراعية عن طريق التفويض في السلطات الادارية لتطوير الأجهزة وخلق كادر من الاداريين يمكنهم أن يعموا القيادات بخبراتهم ، ويساعدوها في اثارة ومعاونة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وبذلك يكون لديها فرص لاجراء تغيير جذاب ويمكن للزراع والصناع ولرجال الأعمال وللناس عامة .

والتنمية تعتمد بطبيعة الحال على النظام العام ، وتتأثر بدرجة الكفاية والاقتصاد والتكامل التى يدار بها العمل ، وهذا المظهر للإدارة العامة يمكن أن يميز بأنه الإدارة الداخلية أو عملية انجاز العمل واستقراره داخل الهيئة بأقصى كفاية - وهذه الكفاية تكون أو يبنى أن تكون موضع اهتمام جميع الهيئات العامة - أنه الاهتمام الأعظم بالعمل البحث أو بالإنتاج أو بالخدمات مثل عمليات المياه والصحة والفرش ومكاتب الإحصاء .

ومن جهة أخرى فالإدارة الخارجية في إدارة التنمية هي عملية تشجيع فعال وتحفيز ومساعدة للمؤسسات والمجموعات خارج جهاز الحكومة . على أن تعتمد برامج التنمية وأن يتركز أو تشجع على ابتكار خدمات الإدارة . وهذا النوع من الإدارة يكون بطبيعته غير مباشر أكثر منه مباشراً حيث يقوم على ابتكار الطرق التى تفرى على الاهتمام الشخصى ، وعلى المكافآت والموود أكثر من تلك الطرق الآمرة أو الطرق التى تقوم على الوعيد والانتقام .

ان إدارة التنمية تتطلب تطابقاً لصيقاً بالمجموعة أو بالمجموعات صاحبة المصلحة وليس التباعد

من أهم الواجبات التى يجب أن تهتم بها الدول التى استقلت حديثاً وكذلك أية دولة تعمل على تغيير سياستها ألا تقتصر على تأهيل خدماتها المدنية فحسب ، بل تعمل كذلك على تحسين وتكامل وكفاية بيروقراطيتها بأن تولي معظم انتباهها الى تحسين نوع الإدارة بإدخال الطرق والأساليب الفنية للإدارة في مختلف المجالات - في إدارة الأفراد وفي الإدارة المالية والإدارة المكتبية - في التنظيم الداخلى وفي عمليات صنع القرارات - في التفويض في السلطة - في مختلف الأجهزة العامة الى غير ذلك من الأمور . ويمكن أن يدرب المتخصصون في هذه المجالات على تطبيق هذه الطرق والأساليب حتى ترتفع كفاءتهم ، وتزيد فاعلية الأداء في الجهاز الحكومى . وهذه المهارات المدربة يمكن أن تعمل بسهولة في أى جهاز من أجهزة الحكومة بعد ذلك .

ولما كانت الدول تتطور أو ترغب في أن تتطور من المجتمعات الزراعية التقليدية الى مجتمعات صناعية حديثة تصبح معها الحكومات وهيكلها الادارية أكبر حجماً وأكثر تعقيداً ، وهذا التغيير يجب أن يكون تفريراً في النوع أكثر منه في الحجم ، فالإدارة العامة في المجتمعات الصناعية المعقدة تتطلب أكثر من قانون أو نظام اضافى . انها تتطلب أنواعاً من الأجهزة أكثر عدداً وأكثر اختلافاً - انها تتطلب أجهزة تختلف وظائفها وعلاقاتها تماماً من تلك الأجهزة التقليدية ( النظام والشرطة وجباية الضرائب ) - انها تتطلب لا مركزية في الهيئات الخاصة للرقابة المباشرة ، كما تتطلب عدداً من المديرين الفنيين - وهذا النوع من الإدارة العامة يمكن أن يسمى بارتياح « إدارة التنمية » .

## مفهوم إدارة التنمية :

إدارة التنمية إذن هي شكل الإدارة العامة التى يركز الاهتمام فيها على تنظيم وإدارة الهيئات العامة بطريقة تحفز وتيسر لبرامج التنمية التقدم

عنها أو المنفور منها . فإدارة التنمية الفعالة تتوقف ليس على السلطة والكتابة فحسب ، وإنما تتوقف كذلك وبدرجة أكبر على المصلحة المتبادلة وعلى الثقة والقدرة على خلق الحركة والمساعدة الإدارية المناسبة لقطاع من الأهالي يباشر برنامجا للتنمية . أن الموظفين المدنيين الذين يرتبطون بإدارة التنمية يجب أن يتعاونوا من موقع لواقع بصلة متكررة . كما يجب أن تطول مدة توليهم العمل بشكل يطبع في نفوسهم الثقة وينشئ بينهم العلاقات البناءة التي تعمل على سير البرنامج دون توقف والمحافظة على استمرار سيره .

ولذلك فإن كثيرا من الاهتمام يجب أن يوجه لإصلاح وتحسين الإدارة الداخلية ، فتحليل الأنظمة الإدارية والنتائج النهائية يجب أن توجه نحو مراكز إدارة الضرائب والمحافظة على النظام والإدارة المالية ونظم الأفراد . لقد أمدت كثير من البلاد والبحوث مكررات في الإدارة العامة في الجامعات وفي معاهد إدارة الأعمال . كما اهتمت بتحسين الأداء في الهيئات الخاصة والهيئات العامة على سواء ، وذلك من طريق معاهد الإدارة العامة وكلية الأركان المدنية التي يدرّب فيها الموظفون المدنيون من المستويات العليا والمتوسطة وفي بعض الأحيان للمتقدمين الخاصين . كما أمدت برامج علمية لتدريب الموظفين قبل دخولهم الخدمة وبرامج أخرى للموظفين الموجودين بالخدمة وعلى وجه الخصوص الموظفين البيروقراطيين من مجالات الدخل والأمن والخدمات والإدارة العامة .

ومع كل هذه الجهود التي تبذل فإن الفشل في تنفيذ برامج التنمية لا يزال مستمرا . إذ بمراجعة برامج التنمية وتنفيذها من وجهة نظر « إدارة التنمية » يتكشف التقلب عن ثغرات خطيرة في تطبيق الأساليب الإدارية الأساسية من أهمها :

• أولا : الافتقار إلى تحليل إداري مناسب في عملية التنمية .

ثانيا : عدم كفاية المنافسة الإدارية في المصالح المكونة لبناء الدولة .

ثالثا : العجز في العدد المعروض من الحذيرين المطلوبين للمشروعات المحلية .

ومن أجل هذا ينبغي أن يراعى في إدارة التنمية الأمور التالية :

#### أولا : التحليل الإداري ضروري في عملية التنمية

يتطلب التحليل الإداري نمطا لنظام التنمية غير شائع في البلد . وهذا النمط بأشكاله المختلفة يتضمن إنشاء جهاز مركزي للتخطيط . ووحدة تخطيط في كل قطاع من قطاعات الدولة ( الزراعة - الصناعة - التعليم - الصحة .. الخ ) كما يتطلب إنشاء وحدات تخطيط في الأقاليم أو الولايات وفي مناطق العاصمة الكبرى - تكون معادلة لأجهزة التخطيط - وهذه الأجهزة المركزية والإقليمية يجب أن تنظم تنظيمها بنمطيا بواسطة فنيين متخصصين في الاقتصاد والزراعة والصناعة والنقل والتعليم ، وقطاعات التنمية الأخرى .

وينظم وحدات التخطيط في المصالح الحكومية خبراء في نفس تخصص كل مصلحة ، وتتضمن هذه الوحدات في أغلب الأحوال خبراء اقتصاديا وفي القليل بعض من يكون له مهارة في التحليل الاقتصادي - على أن أغلب الخطط يعبر عنها بمصطلحات مالية . كما تعرض عادة بتأرييس مالية مناسبة ويندر أن يعبر عن الخطط بمصطلح « عمليات » أو أن تخصص من وجهة نظر « الملائمة الإدارية » . ويعتبر من الشذوذ والتدرة أن تتضمن أجهزة التخطيط أجهزة من هذا النوع بالرغم من أنها تتعلق أساسا بإدارة التنمية بمعنى أن يوجد بها أخصائيو إدارة الأعمال وفي تحليل العمليات، فالمشروعات والبرامج لا تكون واقعية إلا إذا كانت تدار بطريقة علمية ويكون الأفراد والموارد متساحة ومخصصة ومزودة بإمكانات وسلطات تفويض حتى تستطيع أن تعمل بكفاءة .

ولكى تكون أجهزة التخطيط صالحة للعمل يجب أن تتضمن ليس فقط التحليل الاقتصادي وإنما كذلك التحليل الإدارى الذى ينبغى أن يطبق فى أى مشروع مقترح للتنمية ، وكذلك بالنسبة لخطة التنمية ككل وذلك لأكثر من سبب :

أولا : لتأكيد اتاحة المهارات الشخصية والاحتياجات المادية أو إمكان اتاحتها لتنفيذ المشروع .

ثانيا : مسئولية الجهاز أو الأجهزة التى تجمع بواسطتها هذه الموارد للاستخدام ، سواء كانت هذه الأجهزة عامة أو خاصة . وتكون مسئولة بوجه خاص عن النتائج . ولها جميع السلطات المفوضة المناسبة للعمل بكفاءة .

ثالثا : أن الأفراد الإداريين لديهم من المعرفة ومن القدرة والتكامل ما يجعلهم يستخدمون سلطاتهم كما يستخدمون الموارد فى إنجاز الأهداف المعينة .

ومثل هذا التحليل يكون بطبيعته ايجابيا أكثر منه سلبيا بمعنى أن المهارات الإدارية داخل وحدات التخطيط يجب أن تستخدم اقتراحات التنمية فى إيجاد حلول لميوب التشغيل وليس فقط لتحديد الفشل فى اختبارات الملاممة الإدارية . وبناء على ذلك يجب أن يتضمن هذا الواجب فحص السياسات والعمليات الإدارية الحكومية ، واتخاذ توصيات بالضوابط لمقابلة احتياجات برنامج التنمية . فمثلا يجب أن تكون أنماط التفويض داخل بيروقراطية الدولة التى تمنح للهيئات المالية فى الموازنة الصالحة للدولة سنويا ، متكافئة مع قدرة عمل جهاز التنمية .

#### ثانيا : المهارات الإدارية ضرورية فى أجهزة الموازنة

هناك عيب آخر فى إدارة التنمية فى كثير من الدول هو الضعف النسبى فى مجال الإدارة فى المصالح الحكومية المكونة لبناء الدولة . ومن

المعلوم أن وطأة التنمية تتولد من قطاعات البناء القومى ( الزراعة — الصناعة — التعليم — الصحة .. الخ ) . إذ يقع عليها ليس فقط عبء تصعيد ما ينبغى أن يتم اتجازه لتحقيق الازدهار ، ولكن كذلك كيفية تنفيذ الخطة وطرق ووسائل هذا التنفيذ والدرجات المختلفة التى يجب أن يؤدي بها . وهذه الواجبات يتطلب أدائها مزيجا فعلا من المهارات الفنية والإدارية — والتنمية الزرامية توضح ذلك بجلاء . فكى يزيد الانتاج الغذائى يكون من المطلوب إيجاد حلقة إدارية تربط بين المعرفة الفنية والانتاج من جهة ، والمزارع المكلف من جهة أخرى . فإذا افترضنا أن القسم الزراعى وأجهزة البحث الحقة به قد توصلت الى مزيد من المعلومات الفنية عن الحبوب والأسمدة واستخدام المياه والبستات الحشرية وأراد أن يتوسع فى استخدام هذه المعلومات الى الحد الذى لو طبقت فيه هذه المعلومات لمان الانتاج يزيد حتما وبوضوح . وبفرض أن الحبوب والأسمدة والمبيدات والمياه متوفرة أو يمكن توفيرها وأن الزيادة فى الانتاج نتيجة استخدامها تكون كبيرة بحيث تخلق الحوافز التى تجذب المزارعين للعمل ( مع مراعاة أن كلا الافتراضين يجب أن يكون نتيجة التحليل الإدارى ) — فوجب رغم كل هذا أن تكون هذه الأدوات والمعدات متاحة للمزارعين فى الوقت وفى المكان المناسبين فى كل سنة حتى تكون مفيدة وفعالة . أن الاتاحة ليست مجرد بيان وفرة الأدوات والمعدات ، وإنما تعنى الارتباط بترتيبات معقولة بالذاتين (الموردين) وبالتحسين بحيث يصبح استخدامها متاحا فى الأوقات المناسبة .

أن مفهوم إدارة التنمية يتضمن النظرة البعيدة للتنبؤ بالمتطلبات المتعددة للمعرض والتوزيع وتحديد المسؤوليات الإدارية الكثرة التى تنطلق بها . وخلق أفضل بيئة ممكنة لمباشرة هذه المسؤوليات . والملائمة الزرامية ينبغى أن تتضمن بجانب المعرفة الفنية — المعرفة والمهارة الإدارية فى تطبيق المعرفة الفنية من خلال أجهزة متعددة لا تكون تحت رقابتها فى الوقت الحالى ، وكذلك

بالنسبة لـ ٩٩٩ بل ملايين المزارعين الذين يجب ان تكون التطبيقات بالنسبة لهم سهلة وجذابة وممكنة .

وفي كثير من الاحوال يكون تخصص الرؤساء الاداريين في المصالح الحكومية وفي برامج التنمية من نفس تخصصات الادارة العامة كضباط الشرطة بالنسبة للامن والنظام — وفي بعض الحالات كما في الاقاليم — يكون مندوبو الحكومة فيها مسئولين عن اكثر من عمل في وقت واحد ، كالامن والنظام وجباية الضرائب وادارة برامج التنمية . وكما أوصنا فان مباشرة مهام هذه الوظائف المختلفة وجميعها في شخص واحد وكذلك الأسس التي تقوم عليها علاقات عمالة مع افراد الشعب تكون مختلفة تماما . فالموظف الخنى غير المادى هو وحده الذى يستطيع ان يجمع بين كل هذه المجموعات من الواجبات المتنوعة . ومن أجل هذا يجب ان يتوافق التدريب على ادارة التنمية ومشكلات النقل والعلاقات بالجمهور ، مع تدريب الاداريين المسئولين من جهاز الكفاية الداخلى .

انه في بعض أنظمة الادارة العامة تدرج وظائف الادارة الرئاسية تحت الخدمات الفنية والمهنية في مجالات عديدة مثل الزراعة والصناعة والتعليم والصحة ، ومع ذلك فليس بالضرورة ان يكون المتخصص الذى له مهارة عالية في بعض المهن اداريا جيدا ، ولا يمكن كتادة عامة ان يقال ان كل من لديه معرفة فنية تكون له معرفة ادارية او موهبة شخصية على الاتصال الجيد بالآخرين او العمل معهم بفاعلية . او انه يكون قادرا على قيادة البرامج قيادة نشطة .

حقبة ان ادارة التنمية يمكن ان تكتسب اما بالخبرات السابقة في مجال الخدمات الادارية العمومية التقليدية ، وفي هذه الحالة ينبغي اعداد تدريب اضافى من مطلوبات التنمية في المجال الوحيد المناسب الذى يعمل فيه الموظف . واما ان تكتسب ادارة التنمية من الخدمات الفنية الملائمة التى يباشرها الموظف . وفي هذه الحالة يجب

اعداد تدريب اضافى في مبادئ الادارة . وهذا يعنى ان الأفراد الموجودين في كل من الخدمات الادارية التقليدية والخدمات الفنية الذين يظهرون قدرتهم الكاملة على ادارة التنمية يمكن اختيارهم وتدريبهم تدريباً خاصاً ثم تعيينهم بعد ذلك في الوظائف الهامة في الوحدات الرئيسية للبناء القومى . مع مراعاة ان يعطى اهتمام خاص في برامج التدريب التى تعد لهم — لفن الادارة الخارجية اى الاهتمام بتشجيع ومساعدة عمليات التغيير الناجح في السلوك الاجتماعى والاقتصادى — كما ينبغي ان يكون اختيار الاداريين لبرامج التنمية على أساس التفوق الظاهر حتى تقلل التثنية في الاختيار قائمة مع منع أسبقية في البرامج التى تتضمن ابتكاراً للأعمال الرائدة التى يأتيها بعض الأفراد . وبذلك يمكن في وقت قريب إيجاد مثل هؤلاء الموظفين في كل من الخدمات الادارية والفنية على سواء . وبمجرد ان يتم اختيار هؤلاء الاداريين واختيارهم وتدريبهم يجوز وضعهم بعد ذلك في كادر ادارة التنمية أو في أية خدمة بحيث يمكن ان يعينوا أو ينقلوا بعد ذلك ، ولبعض الوقت ، تبعاً لما تتطلبه طبيعة برامج التنمية .

### ادارة التنمية في كليات الأركان والاكاديميات الفنية :

تنشئ أغلب الدول معاهد للبحث والتدريب في الادارة العامة كما تدمج ما يكون بها من معاهد أساسية . من ذلك ما تقوم به كليات الأركان المدنية المنشأة بكثير من الدول والتدريب للنساء الخدمة كما تقوم بالبحوث المختلفة التى تتعلق ببرامج التدريب . وتختص هذه الكليات بتدريب الموظفين المدنيين وضباط الاتصال العامين المدنيين . ويمكن لهذه الكليات ان تساعد — بالإضافة الى التدريب على ادارة التنمية — على تدريب الموظفين الاداريين في أجهزة التخطيط بالدولة ، وكذلك الموظفين الذين يفتارون للوظائف الادارية الرئيسية في مصالح الدولة ، وتركز هذه الكليات بصفة خاصة على تزويد الدارسين في ادارة التنمية بالمعلومات التالية :

أن تتشابه بإدوات الإدارة المحلية الذاتية وكذلك التنمية في مراحلها المختلفة . فنرى عملية التنمية عند التطبيق أكثر فاعلية في التدريب عنها عندما تعالج برامج التنمية والبحث في إدارة التنمية .

### ثالثاً - الحاجة الى مزيد من الإداريين للمشروعات المحلية

والعيب الثالث في الإدارة من أجل التنمية هو العجز في العرض من الإداريين المطلوبين للأجهزة المحلية التي تقوم بتقسيم الخدمات الأساسية لبرامج التنمية في المرحلة الأخيرة من التطبيق . وهؤلاء الإداريون هم الذين يعملون في التعاونيات وفي الخدمات والغذاء وفي مخازن الحبوب وفي برامج الأشغال العامة وفي الصناعات الصغيرة وفي إبداء الملازيم وفي المشروعات المنزلية المخططة .

إن النجاح المؤكد لأغلب برامج التنمية في أغلب البلاد يعتمد على التكامل وعلى مهارات الإداريين في المشروعات المحلية على جميع المستويات ، وسواء كان تنفيذها يتم في قنوات عامة أو قنوات خاصة . ومع ذلك فإن أغلب مراكز التدريب المتعددة إنما تنشأ وتعد برامجها لخدمة البيئة ( التعاونيات الريفية - تنظيم النسل ) كما أن مجموعة الأفراد الذين يدرسون يفرغون على هذه المراكز - وهذا يؤكد إيديولوجية النواحي الفنية لبعوض الأجهزة التي تهمل النواحي الإدارية والمالية . وتحاول هذه المراكز مع ذلك أن تغطي الكثير من المواد في وقت قصير جداً .

ومن ناحية أخرى نجد بلاداً كثيرة تعمل على إنشاء مراكز التدريب وتقديم التسهيلات التدريبية لتدريب الموظفين التقنيين في المشروعات العامة والخاصة . وهذه التسهيلات تكون كثيرة التكاليف ، كما أن عدد من يدرسون يكون قليلاً بحيث لا تستطيع أن تغطي تدريب أفراد المشروع المحلى على المهارات الأساسية المطلوبة لإدارة عرض وتوزيع المواد ( الحاسبة - الإشراف والرقابة - معالجة الزبائن ) .

١ - طبيعة وأهمية المسؤولية والمساءلة داخل أجهزة التنمية ، وضرورة تكافؤ التفويض والسلطة بالمسؤولية المحددة وبالمساءلة .

٢ - طبيعة عمليات تركيب الهياكل الفنية والاقتصادية والإدارية لبرامج ومشروعات التنمية .

٣ - طبيعة عمليات الابتكار والتحفيز في مساعدة الأجهزة الخاصة والعامة في داخل مؤسساتها التقنية والسياسية .

٤ - عمليات تطبيق التقنيات بهتطلبات إدارة مشروعات التنمية .

٥ - القوى التي تؤثر على التنمية وعلاقات الهيئات والأجهزة الأخرى التي تنشأ لإدارة بعض أجزاء برامج التنمية .

وهذه الموضوعات تكون معلومة للمصالح والأجهزة المعنية التي تعمل في برامج التنمية ، وتستفيد الأقسام المختلفة بالطبع على مستوى التعليم المتداخل من مساهمات أفراد التدريب والبحث ومهاراته من طريق المقارنة أكثر من المعالجة الفردية . كما أن تضمين مثل هذه المعلومات ببرامج إدارة التنمية في المعاهد يخدم حاجات الإداريين المعاهدين أثناء الخدمة ، إذ يكون لديهم الخبرة أكثر من غيرهم في تزويد من يعملون في الإدارة العمومية ، وكذلك المتصلين بإدارة التنمية بفاعلية أكثر .

إن كليات الأركان المدنية تقتصر غالباً على تدريب قدامى الموظفين . ولذلك فإن بعض الدول يكون لديها - بالإضافة إلى هذه الكليات - أجهزة لتدريب الإداريين المحليين على المستوى المتوسط ، وهذه الأجهزة تسمى أحياناً بالأكاديميات - وهذه الأكاديميات يجب عليها أن تضيف إلى برامجها مواد عن إدارة التنمية ( في الصحة والتعليم بجانب برامج ضباط الاتصال الإداريين في الخدمة المدنية ) - إن الحاجة إلى التدريب وكذلك فرص التدريب والبحث تكون كبيرة على المستوى الأكاديمي ، حيث تكون هي النقطة التي تتجمع عندها بيروترابطات الانتماء المختلفة على المستوى المحلى والذي تتشابه عنده أو ينفى



وغيرها ، بمعنى أن تصبح أداة فعالة للمساعدة المباشرة والفورية في جميع المجالات التي تكون ادارة التنمية واحدا منها .

ان التعرف على مدى قدرة الجامعات على المساهمة في التنمية امر لا توليه الحكومات الكثير من اهتمامها ، اذ أنها لم تعود أن تعتمد عليها كمعاهد أكاديمية لمقابلة احتياجاتها في التدريب والبحث والخدمات الاستشارية . كما ان التعليم والبحث الجامعي في الادارة العامة لا تهتم به الجامعات الا في نطاق ضيق ، وفي بعض الدول دون الأخرى على عكس انقسام الادارة الداخلية للأجهزة العامة التي تهتم كثيرا بهذا النوع من التعليم والبحث ، ولكنها لا تغطي احتياجات ادارة التنمية .

والجامعات — رغم كل هذا — هي الجهة التي يمكنها أن تقدم موارد الضبط الداخلي لعلم السياسة والقانون وعلم الادارة والاقتصاد ، وهي كذلك الجهة التي يمكن المجالات الفنية ( الزراعة الهندسة — التجارة — التعليم — الصحة ) من أن تثرى بالدراسة المتعمقة للصيغة بالعلاقات — وبالأساليب الفنية — لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية . ان كثيرا من الجامعات يكون بها مناهج عامة في الادارة العامة . كما أنها تقوم بتدريس هذه المناهج لطلبتها وكذلك لطلبة الدراسات العليا حيث يكون معظم التدريب في الادارة بينها ينبغي أن يكون ذلك على ادارة التنمية . كما أن هذه المناهج تميل الى معالجة الأساليب الفنية للادارة مع اهمال مفاهيم وعلم مناهج ادارة التنمية (ميتودولوجي) .

ولذلك ينبغي على الجامعات اذا رغبت في افتتاح أو تقوية برنامج للبحث والتدريب ان تتضمن ادارة التنمية وأن يراعى فيه ما يلي :

أولا : يجب أن يكون جزء كبير من برنامج التدريب له سمة التدريب أثناء الخدمة ، وأن يقوم التدريب على البحث الذي يركز بشدة على وسائل تنفيذ ومباشرة برامج التنمية .

وبالنظر الى ما تواجهه الدول من مشكلات القوى العاملة فإن أغلب الدول تتعجل برامجها التدريبية حتى تستطيع أن تحقق رغبات أجهزة الاختيار والتدريب التي تمدها بسبل من الراغبين في التدريب ، مما أدى الى تطور المعاهد الفنية واتساعها بسرعة حتى أصبحت معاهد تعليمية لتدريب العدد الكبير من الأفراد الفنيين الذين يحتاج اليهم الانتعاش الكبير ( أفراد فنيون للصناعة والزراعة ) وهذه المعاهد تعد برامج نمطية محتها ما بين سنتين وثلاث سنوات يقضيها الدارسون بعد حصولهم على الشهادة الثانوية أو دبلوم المدرسة العليا كما تسمى في بعض البلاد .

ان الطريق الوحيد لمقابلة الحاجة المتزايدة الى الإداريين في بلدنا هو أن يضاف الى برامج هذه المعاهد الفنية برنامج جاد في الادارة — على أن يمارس الدارسون تدريبا أدريا بجانب التدريب الفني داخل المعهد . والتدريب الفني والتدريب الإداري يقومان بجمعهما في نفس المعهد بسبب العسلالة الوثيقة بين اكتساب المهارات الفنية المطلوبة للتنمية . وتنظيم هذه المهارات حتى تصبح صالحة للتطبيق .

### الجامعات وإدارة التنمية

بالرغم مما للجامعات من قسط وافر في صنع « ادارة التنمية » فإننا نرى أن كثيرا من كليات الأركان والأكاديميات والمراكز والمعاهد تنفصا خارج الجامعات وبعمدة منها بدموى أن الجامعات لا ترغب في كثير من الأحوال أن تساهم في هذا النشاط أو لأنها قد تكون غير قادرة على هذه المساهمة ، بسبب اعبائها الأكاديمية المتزايدة .

ومع ذلك فقد بدأت الجامعات حديثا جدا في بعض البلاد أن توجه برامجها بانتظام نحو تغطية حاجات التنمية . وحتى هذه البداية — اذا استمرت — فإنها تتطلب وقتا طويلا حتى تصبح الجامعات مساهمة لكليات الأركان الادارية

٣ - مساعدة برامج التدريب التي تنفذ أثناء الخدمة في تنمية الادارة وتدريب مدرسى الادارة .

٤ - مساعدة المعاهد الفنية في الادارة بجانب المواد الفنية .

وعلى ذلك يمكن تلخيص ما ينبغي على الدولة ان تقوم به في ادارة التنمية فيما يلي :

أولا : يجب أن تشتمل عمليات التنمية في البلد على الادارة جنبا الى جنب مع التحليل الاقتصادي .

ثانيا : يجب تطوير اقسام البناء القومى المنافسة في التدريب على الادارة لقوائم المنافسة في تطبيق الاساليب الفنية .

ثالثا : يجب أن يساعد نظام التعليم في البلد على تدريب عدد كبير من الاداريين في المشروعات المحلية ، ويمكن تحقيق ذلك عن طريق المعاهد الفنية ، وأن تتولى معاهد التدريب والبحث الإدارى برامجها باضافة بعد جديد في ادارة التنمية .

رابعا : يجب أن تساهم الجامعات بجهد اكبر في التنمية عن طريق :

(١) انشاء برامج لادارة التنمية لمخاطبة احتياجات أجهزة التخطيط واقسام البناء القومى وتقوية أجهزة التدريب المستقلة .

(ب) تدريب مدرسى الادارة في المعاهد الفنية .

(ج) الالتزام بتقديم المساعدات الفنية في ادارة التنمية بأن تضم اليها ادارات التنمية التي توجد في المشروعات التي يكون بها أجهزة تخطيط ( اقسام البناء القومى - جامعات - أجهزة تدريب على الادارة - معاهد فنية ) .

ثانيا : يجب مراعاة أن هذا النوع من البرامج يتطلب ضبطا داخليا يحتاج الى أن يساهم فيه علم السياسة والاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس ، كما يحتاج كذلك الى الادارة .

ثالثا : يجب مراعاة أن هذا النوع من البرامج يتطلب الامتحان الداخلى الذى يتضمن تنشيط البرامج في مجالات التنمية الوائعية كالزراعة والتعليم والصناعة والصحة .

ان تدريب مدرسى الادارة في المعاهد الفنية هو وظيفة الجامعات الاستثنائية الاخرى ، ولكنها وظيفة اقرب للتصانيف ببرامج ادارة التنمية الاكثر اهماسا . فالجامعة التي تصمم ومسائل تعزيز التنمية في بلدها لا ترغب في أن تهمل تقديم التيسيرات الممكنة لتدريب الأفراد الذين يتولون تدريس الادارة وكذلك المواد الاخرى في المعاهد الفنية وفي برامج التدريب المماثلة .

وبالرغم من أن هذه الصلة تكون كبيرة او ضئيلة بالنسبة لمعظم الجامعات في اغلب الدول ، فإنها تعتبر مع ذلك واجبا اضافيا بالنسبة للجامعات التي تكون مندوجة أو قد تصبح مندوجة في مشروعات التنمية بما تقدمه عند تخطيط وتسيير المشروعات من مساعدات فنية مثل المساعدة في تخطيط التعليم والادارة . هذا ويجب أن يؤخذ في الاعتبار الاحتياجات والفرص التالية والتي يغلب أن يكون قد سبق فحصها كثيرا في الماضي .

١ - مساعدة أجهزة التخطيط على مختلف مستوياتها . ويجب أن تتضمن هذه المساعدة الادارة بجانب التحليل الاقتصادي .

٢ - مساعدة كليات الأركان الادارية . ويجب أن تتضمن هذه المساعدة ادارة التنمية كما يجب أن تضم الكليات اقسام البناء القومى في كل ما يطلب منها من خدمات ادارية مع الحاق هذه الاقسام بالجامعات .

# البيروقراطية مآلها وما عليها

يوسف خلوصي

ليست البيروقراطية في حد ذاتها حالة مرضية تصيب الجهاز الإداري بالقصور لنمجزءه من تحقيق أهداف الدولة ، وإنما البيروقراطية في مفهومها الحقيقي وسيلة لتنظيم العمل لا غنى عنها لسلاية الإنجاز ، أما السمعة السيئة التي لصقت بها ، والتي تدعو الكثيرين إلى المطالبة بمحاربتها والقضاء عليها ، فنرجع إلى خروج البيروقراطية عن طريقها السوي ، شأنها في ذلك شأن الأسلوب الإجرائي للعمل ، أو ما يطلق عليه اسم الروتين .. كلاهما ضروري للتنفيذ السليم للعمل ، وكلاهما عرضة للانحراف .. وفي هذا المقال يتحدث الكاتب عن البيروقراطية في صورتها السوية وفي بعض صورها المخرقة ، مع توضيح أسباب هذا الانحراف ثم يقدم نماذج للبيروقراطية كما تطبق في بعض الدول .

ركز بيان الحكومة أمام مجلس الشعب على الاهتمام بالقضاء على البيروقراطية في المرحلة القادمة . ويرز من مناقشات المجلس وما أثير على صفحات الجرائد وتداولت أجهزة الاعلام المختلفة . ضرورة علاج هذا المرض الذي يصيب أجهزة الإدارة بالمعجز من تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

## يوسف خلوصي

مدير عام البحوث بالجهاز المركزي  
للتخطيط والإدارة سابقاً

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها  
« سبات الإدارة في الدول النامية » نشر في  
معد يناير ١٩٧٤ العدد الثالث - المجلد  
السادس .

وكما تزايدت مهام الدولة وتطورت اقتصاديها ونما مجتمعا نتيجة الاهتمام « بالتصنيع » ونقل الخدمات الى المجتمع الريفي وتولى الحكومة انواعا متعددة من النشاط الاقتصادي والاجتماعي ، تطلبت جهازا اداريا اكبر في الحجم وعدد الموظفين ووسائل العمل .

#### (ب) البيروقراطية المثالية :

والبيروقراطية — في شكلها السليم — تعبر عن الاسلوب المثالي في الادارة ، ويعرف هذا النوع من البيروقراطية « بيروقراطية الوصاية » نسبة الى اوصياء املاطون الذين يسهرون على النهوض بالخدمات العامة ، وفقا للمثل الاخلاقية وروح الصالح العام . وبرز مثل لهذا النوع من البيروقراطية ما ظهر في الامبراطورية الصينية القديمة . حيث كان التنظيم الحكومي يهيئ يعتمد الى حد كبير على مجموعة من المعتقدات والتعاليم الاخلاقية مثل تعاليم « كونفوشيوس » وبمقتضاها فان الحكومة تعتبر مسئولة عن المحافظة على الايديولوجية العامة للمجتمع . ولعل ذلك يفسر النهضة المعطى للصين الشعبية خلال الربع قرن الاخير في ظل تعاليم « ماوتسي تونج » .

#### (ج) نمط التنظيم :

والبيروقراطية — بمعناها كتتنظيم للعمل — يفترض فيه الكفاءة والانتان باعتماده يقوم على مجموعة من اللوائح والقواعد القانونية الملزمة وعلى جهاز هرمي منسق تتسلسل فيه السلطة والمسئولية ، ويقسم فيه العمل وفقا للمناطق المعنى في العلاقات والتصرف ، بحيث يضمن حسن الاداء والحيطة في التصرف ومعاملة الأفراد .

وعلى ذلك فالبيروقراطية تعنى تنظيما يسير في اجراءاته واساليه ومعاملة ائزاده ، وفقا لقواعد رسمية منتظمة ذات هدف محدد يعمل على تحقيقه . وهذا التنظيم يستلزم وجود بناء هيكلية متدرج يزاوِل العمل فيه موظفون مختارون على

وقبل ان نصف البيروقراطية بأنها مرض يجب التخلص منه ، ينبغي التعرف على مفهومها العلمي ثم تشخيص المشكلة والاسام بظواهرها وتطبيقاتها ، حتى يمكن الكشف عن اسبابها ، ووضع الحلول للحد منها .

ان اصطلاح « بيروقراطية » مشتق اصلا من اللغتين الاغريقية والفرنسية ، ويعنى « سلطة المكتب » ، وقد اطلق هذا التعبير على أجهزة الحكومة باعتبارها الأجهزة التي تدار بواسطة المكاتب . والمكتب في العصر التكنولوجي الحديث لا يعتبر رمزا للرفعة والسلطان بقدر ما يعبر عن الاداء والانتاج . وبذلك فقد اختلف المفهوم التطبيقي للبيروقراطية من الكسائية الادارية الى التخلف الاداري ، وتكاد تختفى مظاهر هذا التخلف في الدول المتقدمة ، في حين انها تظهر بوضوح في الدول النامية .

ان كلمة « بيروقراطية » تحمل معاني تتفاوت من النقيض الى النقيض . فهي قد تعنى الجهاز الحكومي « الكعب » أو تعنى الجهاز الحكومي « المستبد » ، وقد تعنى الادارة السليمة أو تعنى امراض الادارة ومشاكلها .

#### اولا : البيروقراطية كنظام اداري ضروري :

##### (1) الحكومة الكبيرة :

يعبر المفهوم التلدي للبيروقراطية عن جهاز الحكومة المسئول عن تحقيق اهداف الدولة . وهي بهذا المعنى تعبر عن الجهاز الاداري الذي بواسطته تنقل الدولة الخدمات الى الشعب . ويشمل هذا الجهاز الاداري منظمات الحكومة وهيئة موظفيها وقواعد واجراءات العمل بها . وتعتبر « البيروقراطية » بذلك اداة التسيادة السياسية في تنفيذ السياسة العامة التي تضعها هذه القيادة ، وتخضع لتوجيهها ورقابتها . وهي بذلك ضرورة لازمة لكل دولة مهما كان نظام الحكم بها كي تنهض بمسئولياتها تجاه الشعب .

ونظرا لأنه لا يتوافر في كل منظمة متخصصون لهم دراية بأعمال الإدارة ، لذلك فإن على التنظيم أن يهيئ التدريب اللازم لتحقيق ذلك .

ويتميز النمط البيروقراطي بأنه غير مملوك لأي ممن يعملون به . فكل فرد فيه له أجر ثابت يعكس صفة الاستمرار والانتظام والطاعة في العمل .

كما يتميز هذا النمط باستبعاد العوامل الشخصية كشرط ضروري لعدم المحاباة وتحقيق الفاعلية . وهو بذلك يحمل بين طياته الانصاف في معاملة الجميع . كما أن معاملة الموظفين على أساس الكفاءة يشجع على تنمية الولاء في الموظف لمنظمته ثم على تقوية روح الجماعة وارتباط الموظفين بمنظمتهم بما يدفعهم إلى بذل المزيد من الجهد في خفية مصالحها . هذا فضلا عن أن التقيد بالتقيد بالقواعد والاجراءات وتعميد المسؤوليات يضمن - افتراضا - أداء جميع المهام بطريقة منسجمة لا تتغير بغير النظر عن عدد الأشخاص .

#### (د) نموذج «ويبر»:

وقد اتبع هذا النموذج من الدراسة في البيروقراطية عالم الاقتصاد الألماني « ماكس ويبر » ، فوضع معيارا نموذجيا للجهاز البيروقراطي يقوم على العناصر الآتية :

١ - مكاتب منظمة على شكل هرمي هيكل متدرج .

٢ - عمل مقسم تخصصيا ، وكل وظيفة مصحوبة بالسلطة القانونية اللازمة لزاولة مسؤولياتها .

٣ - اجراءات رسمية تحكم العمل وضعت وسجلت بكتابة .

٤ - أداة ليست مملوكة لمن يزاولها مسئول عنها اداريون متخصصون لهم أجور ثابتة .

اساس الكفائية ، يديرهم فرد تتركز فيه المسؤولية عن أعمال مرعوسيه ، ولدى كل فرد في هذا التنظيم قدر من السلطة توازي المسؤولية الملقاة على عاتقه لتحقيق أهداف التنظيم . وتتسلسل المسؤولية صاعدة بحيث يكون كل فرد مسئولا أمام رئيس واحد ، وهذا بدوره يكون مسئولا أمام رئيس أعلى منه . وهكذا في تدرج منظم يحقق علاقة الترابط بين الرئيس والمرعوس ، ويكفل المحافظة على تماسك أكبر المنظمات حجما ويجعلها تتحرك كجسم واحد .

والاوامر في هذا النمط التنظيمي تتنقل هابطة من أعلى إلى أسفل خلال قنوات السلطة ، ويساعد على تنفيذها الأمل في الترقية والخوف من العقوبة . كما تكتسب الأوامر قوة كلما انتقلت من مستوى إلى مستوى أقل يضيف كل رئيس إليها من سلطته . ويتلقى الرئيس التسيير أو نتائجها من أسفل التنظيم باستمرار مما يساعد على رقابة التنفيذ ومتابعة إنجازاته .

ويهيئ التسلسل الإداري في نقل الاحساس بالتوجيه العام والاتفاق المشترك على الأهداف إلى جميع أجزاء التنظيم ، مما يجعله قادرا باستمرار على التحرك الموجه نحو تحقيقها .

ويتطلب النمط التنظيمي التخصص في العمل مما يؤدي إلى الاستفادة من استخدام الخبراء المتخصصين . كما أن تقسيم العمل يجعل لكل قسم مجال اختصاص محدد . وبذلك يبلغ مزيدا من الكفائية في الأداء ، خاصة إذا قصر كل قسم جهوده على النهوض بما يخل في حدود اختصاصه دون محاولة القيام بأعمال أخرى . والاختصاص العام في التنظيم عادة يقسم إلى اختصاصات داخلية فرعية ، بحيث يحدد لكل فرد واجبات معينة في مكان عمله . كما يهيئ سلسلة العلاقات بين الرئيس ومرعوسيه نمطا مناسباً لتجميع الموظفين المختصين وتوزيعهم ، وفقا لنوع تخصصهم بحيث تحسن الاستفادة بهم .

٥ - اداريون اكفاء مدربون تدريبا خاصا .

٦ - أفراد مختارون على أساس الكفاءة والصلاحية .

وقد افترض « وير » أن الجهاز الإداري الذي تتوافر فيه هذه المقومات لابد وأن يسير محققا أهدافه بأعلى قدر من الكفاءة والفاعلية . وقد استمد « وير » نموذج المثلث الليبروقراطية من الأنظمة الصينية القديمة والمصرية الفرعونية وإمبراطورية روما والتي كانت تتسم بالمشالية والكمال . كما تأثر « وير » أيضا بالبيروقراطية « الروسية » الصارمة التي كانت تهدف إلى توحيد المسانبا ونهضة العنصرية الآرية .

#### ( هـ ) أهمية العنصر الإنساني :

إن نموذج « وير » المثالي وإن صلح وظهرت مآثره واستخداماته في عصر « الإدارة العلمية » التقليدية - التي ظهرت في نهاية القرن الماضي ، وبداية هذا القرن مع تعجر الثورة الصناعية - والتي قاد لواءها « ممدريك وينسلو تيلور » وارتكزت في دراستها للإدارة على الانبساط العلمية المبنية على العمليات التشغيلية المؤداة ودراسة الحركة والوقت والحوافز الاقتصادية ، فإنه يمثل طرازا خاصا من التنظيم استخلص من أهم المميزات الإدارية ، ويمكن أن يكون أساسا للاسترشاد به . إلا أن هذا النموذج لم يمد يصلح في التطبيق في عهد « الإدارة الاجتماعية » التي أمت إليها الحاجة إلى التعاون وروح الفريق ، والتأييدة الجماعية ، وتطويز مبدأ العلاقات الانسانية في ممارسة الإدارة ، والاعتراف الإيجابي بالذوافع البشرية ، وأن أداء العمل بكفاءة تحكمه عوامل تخرج عن الإطار التقليدي النمطي للتنظيم ويعجز عن توجيهها .

« وير » نظر إلى الإدارة من وجهة آلية رسمية دون الاهتمام بدراسة وتحليل الجوانب الاجتماعية والنفسية لدرجة عدم المبالاة بالنتائج ، ماغلل اعتبارا هاما يتمثل في أن كل منظمة إن هي الا وحدة اجتماعية تشمل تشكيلات متنوعة من البشر تحكم سلوكهم ذوافع واتجاهات مختلفة ، بحيث يتجهون إلى خلق نوع آخر من التنظيم غير الرسمي يختلف كثيرا عن التنظيم الرسمي الأصلي . وقد يحرره عن الهدف الذي وجد لتحقيقه ، ويتلام مع قيم أعداد مختلفة من الأمراد والجماعات الذين يكونون مجتمع المنظمة .

ومن مقتضى ما تقدم فإن من الأهمية بكان ألا تحكم بوجود الكفاءة والاستقرار بمدلولاتها الشكلية في المنظمة ، وأن نتعرف على التفسير الصحيح للمتغيرات الاجتماعية والنفسية ، حتى يمكن الكشف عن أسباب الاختلال في البنية الإدارية ووظائفه والموعات التي تمرغل الإدارة في تحقيق أهدافها .

#### ثانيا : البيروقراطية كتحلف إداري :

إن المعنى المقابل الذي تعنيه البيروقراطية يعبر عن صفات التحلف الإداري . فهي تعنى استبداد الإدارة . كما تعنى سوء تنظيم العمل أو مساده وانصرافه . ويرجع اكتساب البيروقراطية لهذه الصفات إلى أن أهم عناصرها وهم الأمراد ، مهما كان تجانسهم وتوافقهم ، فإن سلوكهم لا تحكمه قواعد أو لوائح أو نظم نمطية ثابتة تضمن النتائج ، بل إن هذا السلوك يؤثر فيه متغيرات اجتماعية ونفسية متعددة . فالعوامل ذاتها التي تؤدي إلى زيادة فاعلية الجهاز الإداري كثيرا ما تشكل هي نفسها خطرا عليه في ظل ظروف أو بيئة أخرى .

#### ( أ ) البيروقراطية استبداد وتحكم :

إن أهم ظاهرة لأمراض البيروقراطية هي انعدام أو انفصال الصلاقات الطبيعية الصحية

ومن هذا المنطلق واجه نموذج « وير » للبيروقراطية نقدا من علماء الاجتماع الحديثين مثل « بيبيرلا » و « روبرت ميرتون » باعتبار أن

فلا يتحرك المرعوسون الا بتوجيه مباشر من الرؤساء ، ولا يحق لمن تصدر له الأوامر أن يجادل فيها حتى ولو تبين له في التنفيذ خطأها أو تطلبها حلا مختلفا ، مما يفقد المرعوسين مرونة التفكير والقدرة على المبادرة ، ويخلق تصلبا في تصرفاتهم تبعدهم عن الحكمة والتبميز اللازمين لأداء العمل بكفاءة .

أن الالتزام الشديد بالإجراءات يترتب عليه استبدال الأهداف ، وتصبح الإجراءات — أو كما تسمى أحيانا الروتين — غاية مقبلة في حد ذاتها ومظهرا لسوء التنظيم والتباطؤ في أداء الخدمة العامة ، مع ظاهرة كثرة التعليمات والتوجيهات والتحويلات وأوراق المفكرات . ويصبح الشكل أهم من الموضوع فيجب الهدف الأصلي للمنظمة .

أن المبالغة في التمسك بالسلطة والاختصاص وتأكيد الاستعداد للنهوض بأعباء أكبر قد يؤدي إلى التورط في ادعاء مبالغ فيه لزيادة الاختصاص . وقد يكون ذلك هو العلة في المنازعات على الاختصاص ، إذ قد يغفل التنظيم في غمرة الاهتمام بزيادة اختصاصه أنه وسيلة لتحقيق أهداف معينة للصالح العام وليس غاية في حد ذاته . وبالمثل قد تتنازل إدارات ومكاتب حكومية بنفس التخصيم والاهتمام عن الاختصاصات للابتعاد عن المسؤولية .

كذلك فإن اهتمام بعض الأفراد بجميع اختصاصات لا ترتبط بأهداف التنظيم يرجع في الغالب إلى أسباب نفسية ، لأن زيادة مجال الاختصاص يجعل معه ارتفاع مكانة وأهمية الشخص في نظر الآخرين . وقد انتهى « باركنسون » في قانونه المعروف باسمه إلى أن تضمّن الأجهزة الإدارية وتعدد الرئاسات وبالتالي تعقد الأعمال ما هو الا ظاهرة سلوكية لأفراد الجهاز الإداري ورغبة طبيعية بمفهوم لزيادة سلطاتهم وتأكيد ذواتهم . أن هذه الظاهرة تؤدي إلى التناسب العكسي بين الواجبات والمسئوليات وبين السلطات والرئاسات . فمبينا يقل عبء الأولى تغير وتزداد وتتضخم الثانية .

التي يجب أن توجد بين الجهاز الإداري وبين أصحاب السلطة الحقيقية في الدولة وهم أفراد الشعب . وأن ذبول هذه العلاقة يؤدي إلى أن ينفرد الموظفون بالسلطة ، أو أن يوجهوا هذه الأداة الضخمة ذات السلطات الكبيرة لخدمة مصالحهم كالأفراد . وإذا أصبحت التسيادات الإدارية احتكارا لطبقة بسيطرة في المجتمع أصبح الجهاز الإداري بدوره خاضعا لهذه الطبقة ، وسادت هذا الجهاز وأفراد تيم ومفاهيم وسلوك وأنماط في المعاملات تتفق مع تيم ومفاهيم وسلوك هذه الطبقة ، وأصبحت النظرة إلى جمهور الشعب تعاليا وأهبالا وعدم مبالاة .

أن الحكومات الحديثة بهما كانت درجة تمثيلها للشعب أصبحت تقوم بأداء خدماتها العامة من طريق المكاتب والموظفين ، وأصبحت المكاتب تمثل نوعا من المكانة الاجتماعية للأفراد الذين يعملون من خلفها باعتبارهم يمثلون الحكومة أمام المواطنين في تعاملهم معها . ولا تلبث طبيعة النفس البشرية أن تدفع الكثير من الموظفين إلى المبالغة في تأكيد مكانتهم الاجتماعية وقوتهم المستندة من وظائفهم ، وبالتالي تركيز السلطة في أيديهم والتوصالي على المواطنين والاستبداد بهم وسوء معاملتهم . وفي نفس الوقت اتخذ مكانتهم دروعا وسندا لهم غسدت المواطنين وانتقاداتهم .

#### (ب) البيروقراطية عيب في التنظيم :

تعتبر البيروقراطية — بوجهها السوء — صفة متلازمة مع سوء التنظيم . ويرجع ذلك إلى تغلب الضعف الإنساني ومؤثراته في النمط البيروقراطي ، فالاهتمام الزائد بالتدرج الرئاسي أو التسلسل الرسمى في المنظمة باعتباره نهجا يربط الرئيس بمرعوسيه ، يؤدي إلى تمسك المرعوسين بحرفية تنفيذ القوانين واللوائح والإجراءات بسبب الخوف من العقاب أو اللوم أو رهبة الأوامر ، أو تجنب الخطأ ومسئولية التقصير ، أو الاهتمام بالحصول على تقدير الرؤساء ، مما ينتج عنه جود أنشايه العمل

### (ج) البيروقراطية غسدا وانحراف :

وتعنى البيروقراطية — فى أسوأ صورها — الانحراف واستغلال النفوذ والمحسوبية . فالموظف ذو الخلق الضعيف عندما يشعر بقوة وسلطته المكتنية وحاجة المواطن للمحة إلى الخدمات التى يقدمها له ، قد يدفعه ذلك إلى الاستفادة من وظيفته العابة فى الحصول على كسب مادية أو معنوى ، يحصل عليه فى صورة رشوة سافرة أو مقنعة فى شكل هدايا أو خدمات على حساب العمل ، يؤديه إليه المواطن صاغرا تحت التهديد بتمعد مصالحه أو عدم تفضائنا كلية . بل قد يستد الانحراف إلى أن يبد الموظف المسئول من أموال الدولة يده إلى هذه الأموال مستغلا ضعفا فى الرقابة أو خلا فى نظام العمل .

ومن صور البيروقراطية كفساد فى الإدارة ، أن يتجه كبار الموظفين أو أصحاب السلطة والمكانة إلى استغلال نفوذهم ، أو التحايل على القواعد والجراءات فى الحصول على مزايا معينة أو فرض سلطائهم للاستفادة بخدمات خاصة أو مجاملة أصديائهم أو أقاربهم على حساب المصلحة العامة . وكثيرا ما تظهر صور محاباة الأصدياء والأقارب فى شكل تعيين الموظفين فى أماكن ممتازة ، أو ترقيتهم بالاختيار ، أو إيفادهم فى بعثات للخارج أو منحهم مكافآت خاصة . وتتمعد أشكال المحسوبية التى تبدو فى أسوأ صورها عندما تتدخل الأحزاب السياسية وأصحاب السلطة والنفوذ من رجال الدولة فى التعيين والفصل ، وهو ما يعرف « بنظام الفئائيم » ، ويسمى هذا النوع من البيروقراطية « بيروقراطية المحسوبية » .

ولعل من صور غسدا البيروقراطية ، التعديلات المتعددة فى أداء الخدمات العامة والاستهتار ، أو الإهمال فى أداء العمل والإسراف فى أنفاق أموال الحكومة ، حتى ولو كان لأداء مشروعات عامة بحيث لا يتوازن ما أنفق عليها مع النفع المستفاد منها للمصالح العام . ويعتبر التسبب

ان التدرج الرئاسى وتقسيم العمل يشجع على تقسيم الموظفين إلى فئات وطوائف تعمل كل مجموعة على الاهتمام بمصالحها الذاتية . ويكون لكل منها وجهة نظر ودرجة إخلاص معينة بالنسبة لأهداف التنظيم مما يؤدى إلى فقد الرابطة بين أعضاء المنظمة . ويزيد من حدة هذه المشكلة أن التخصص يؤدى أحيانا إلى روح العزلة والتحفز التى تنبؤ بين المتخصصين بسبب ما ينتهجه المتخصص من اتجاه مهنى ، ويتجه بالتالى إلى الابتعاد عن السلطة الرسمية فى التنظيم ، ويقاوم تداخلها فى عمله ، ويعارض واضعى السياسة فى المنظمة ، مما قد يخلق نزاعا وصراعا مستمرا بين الإدارة والأخصائين يؤثر على أهداف المنظمة .

ان الأجر الثابت المنظم الذى لا يرتبط بالإنجاز الفردى قد يقلل الحافز الشخصى لدى الأفراد . ويدفع إلى التحول نحو المصالح الشخصية التى لا تتفق مع صالح المنظمة . كما قد يؤدى أيضا إلى عدم الانكراث بأهداف المنظمة بسبب غياب روح المشاركة . كما أن المبالغة فى الموضوعية فى علاقة الرؤساء والمرعوسين — من جانب آخر — قد يفقد الرئيس محبة مرعوسيه وأصحابهم بترفعه عنهم وعدم اظهار الاهتمام الصادق بمصالحهم مما تسد يؤثر على العلاقة الروحية بينهم ، وبالتالي ينعكس على سير العمل .

ان الرقابة التى تفرسها الإدارة على تنفيذ عملياتها ضرورة لتحقيق الأهداف الموضوعية لها . وإذا بهذه الرقابة تحول إلى أن تكون هدفا لذاتها بدلا من أن تكون وسيلة لتنظيم العمل وضمان ناهليته . ويزيادة ضغط الرقابة على الأفراد يزداد الالتجاء إلى التحايل على الإجراءات والقواعد الموضوعية ، متلجا الإدارة إلى فرض المزيد منها فيزداد الالتجاء إلى التحايل بالتالى وهكذا فى حلقة مفرغة لا تنتهى من الرقابة والتضاليل والإجراءات ويضيع الهدف فى زحمة ضغط الرقابة وتضاعف الإجراءات .



في ضياع وقت وجهد الموظفين ، وكذلك السلبية والجمود المقصود والتسبب وعدم احترام مواعيد العمل نوعا من الفساد البيروقراطي .

### ثالثا : البيروقراطية في التطبيق :

#### ( ١ ) في الدول المتقدمة :

إذا كانت البيروقراطية قد اتخذت مفهومها إيجابيا رشيدياً في أوروبا في أواخر القرن ١٩ وبداية القرن ٢٠ ، بحيث تعبر عن كفاءة المكاتب وأجهزة الحكم ، خاصة في الدول المتقدمة صناعياً ، فإن هذا مرجعه إلى الرخاء الاقتصادي الذي تمتعت به دول أوروبا نتيجة نزوح الموارد والثروات الضخمة من مستعمراتها في آسيا وإفريقيا إلى دولها ، ثم تصنيفها وإعادة تسويتها ، بحيث أمكنها استغلال هذه الموارد والثروات في رفع مستوى المعيشة فيها ، وتوسيع نطاق الخدمات والإنتاج بها . ومن ثم أمكنها خلق أجهزة إدارية منظمة يحفزها المزيد من الاستغلال والربح ، خاصة وأن انتشار المذهب الحر وازدهار اقتصاديات هذه الدول أدى إلى اقتصار وظيفة الدولة على المهام الأساسية للأمن والدفاع والسياسة ، وترك المشروعات الاقتصادية والخدمات في يد الأفراد تتطور وفقاً لمعامل الربح والمنافسة . ومع ذلك فقد أدت الأزمة الاقتصادية في الثلاثينات وما بعد الحرب المالية الثانية إلى تدخل الدولة في تنظيم بعض أوجه النشاط الاقتصادي ، والالتجاء إلى التخطيط الاقتصادي أو البرجة لتعادي الكساد والفقر . ويتدخل الدولة في هذه الأنشطة حل معها بعض أمراض البيروقراطية التي ما كان يمكن التخلص منها إلا بالإدارة المدربة الواعية المخلصة .

ولقد تميز النظام البريطاني ببيروقراطية ممتازة بلغت درجة رائعة من الكفاءة ويرجع ذلك أساساً إلى ما استغنته هذه الإمبراطورية من ثروات ضخمة من مستعمراتها . وقد بدأ إصلاح جهازها الإداري منذ سنة ١٨٥٥ بإنشاء لجنة للخدمة

المدنية لاختيار الأفراد على أساس الكفاءة والصلاحية مما أدى إلى تكوين هيئة ممتازة للخدمة المدنية ، أمكنها مساعدة الدولة في كافة مجالاتها العسكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية خلال المائة سنة الماضية . ومع أن النظام الإداري البريطاني قد تميز طبقيّة واضحة تعكس طبقيّة اجتماعية ، إذ تعتبر فئة الإداريين ، وهم على رأس هيئة الخدمة المدنية « صفوة ممتازة » يصعب الالتئام إليها والالتحاق بوظائفها إلا من خريجي الجامعات الأرستقراطية ( أكسفورد ، وكامبردج ) ، وهم بطبيعة الحال من أبناء طبقة اللوردات والأغنياء ، إلا أن كفاءة هؤلاء الأفراد وولاءهم للعمل وتقديسهم للنظام جعل للبيروقراطية التي يمثلونها مفهومها يبعدها عن مفهومها المعيب . وقد حدث تطور كبير في نظام الخدمة المدنية البريطانية بعد تقرير « فولتون » ( ١٩٦٦ ) حيث سمح بوصول الفئات الأخرى إلى الطبقة الإدارية بشروط ميسرة مرتبطة بالصلاحية .

وفي الولايات المتحدة ، كان الجهاز الإداري خلال النصف الثاني من القرن الماضي يمثل أسوأ حالات الفساد ، واستمرت المحسوبية السياسية هي النظام السائد حتى صدر قانون « باندلتون » للخدمة المدنية سنة ١٨٨٣ واستحدث نظام المنافسة في اختيار الأفراد بعد أن اعتدى أحد طلابي الوظائف على الرئيس « جارفيلد » ، ويرجع الفضل إلى « الكسنذر هاملتون » — الذي دافع عن فكرة الحكومة المركزية القوية وضرورة ابتعاد خطط التنمية الاقتصادية على نطاق قومي — في خلق إدارة رشيدة وطبقة من الإداريين الأكفاء . كما يعتبر الرئيس « وودرو ويلسون » من الرواد في تطوير جهاز الإدارة ودراسته دراسة علمية . ورغم أن هيئة الخدمة المدنية قد بلغت مرحلة متقدمة من الكفاءة في الولايات المتحدة بفضل لجنة الخدمة المدنية ، إلا أنها ما زالت حتى الآن تعاني إلى حد كبير من سيطرة جهاعات الضبط

والمناورات الحزبية ، مما يؤثر في اختيار كثير من القيادات الإدارية العليا .

ولقد كانت ألمانيا الهتلرية ذات نظام بيروقراطي ممتاز تميز بالتنظيم الصارم وطاعة الأوامر والمركزية الشديدة . وظهرت صورة البيروقراطية المستعبدة ولم تمن بالعلاقات الإنسانية ، مما أدى الى رد فعل عنيف كان من اسباب انهيار ألمانيا في الحرب العالمية الثانية . والمثال يقال على اليابان . ومع ذلك فان قيم ومعتقدات اثنين الشيعيين وعزيمه افرادهما قد انتقلت بهما الى نصر اقتصادي رائع اذهل العالم بعد الحرب .

وتعتبر البيروقراطية الفرنسية ذات طابع فريد يتميز بالاستقرار والكمالة وعدم التأثير بالطلبات السياسية . وكان ذلك نتيجة لكثرة تمسك الحكومات ببل الجمهورية الخامسة ، مما أدى الى اهتمام الدولة بخلق نظام ثابت للخدمة المدنية . وكان لمجلس الدولة الفرنسي الفصل الأول في حماية نظام الحقوق المدنية من التدخل الحزبي والمحسوبية وتمكنه من مواصلة اصلاح الادارة البيروقراطية باستمرار واصرار .

#### (ب) في النظم الاشتراكية :

وقد اتخذت البيروقراطية مظهرا مغايرا في الدول ذات الموارد المادية المحدودة ، وخاصة التي تحاول تنمية اقتصادها عن طريق الاسلوب المخطط . وحيث تهد الحكومة نشاطها الى اغلب الاوضاع الاقتصادية فيها ، فتظهر على الجهاز الاداري امراض البيروقراطية في صورة تناقضات وصراع بين مظاهر التخلف والتقدم من قيم وانماط سلوك وعادات .

ولا شك أن « كارل ماركس » قد تبين خطورة تناقضات البيروقراطية في المجتمع الرأسمالي ، ونتائج ادارة الدولة من خلف المكاتب من تعقيدات ادارية ومركزية جامدة ، وتسلب طبقة الموظفين في أجهزة الدولة عندما تتدخل لتنظيم انشطتها الاقتصادية

والاجتماعية . ومع ذلك فقد بالغ كثيرا في خطورتها ، حتى انه فكر — بدلا من اصلاحها — في الغائها كلية ، فنجده يرى انه : « بعد حدوث ثورة » البروليتاريا « تصبح الخطوة التالية ليس مجرد نقل الادارة البيروقراطية من يد الى اخرى ، وانما القضاء على هذه الادارة قسواء تاما » . بمعنى أن الحكومة تصبح في هذه الحالة أداة طبقية ويستلزم التغيير الاشتراكي تغيير طبيعة الحكومة وتركيبها وفلسفتها ، وأن تتحول الى أداة تخدم الطبقة السائرة على المجتمع الرأسمالي والراغبة في تحويله الى مجتمع الملكية العامة . وأن ثورة « البروليتاريا » يجب أن تحطم هذا الاداة بواسطة الثورة العنيفة وتحل البروليتاريا المنظمة محل اداء الحكومة .

ومع ذلك ورغم مخي اكثر من ٥٠ سنة على الثورة الشيوعية في روسيا ، الا انه لم يتحقق التطور الذي توقعه « ماركس » في الجهاز الاداري الروسي ، بل لقد عانت روسيا كثيرا أثناء التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي بدأت بعد الثورة اللينينية من سيطرة البيروقراطية واستغلالها تحت شعار المبادئ الماركسية . ويعتبر حكم « ستالين » مثالا لديكتاتورية البيروقراطية الروسية ومركزيتها الشديدة ، فقد قام « ستالين » بتنفيذ ديكتاتورية « البروليتاريا » واعتبر انها الوسيلة الوحيدة لتثبيت النظام الشيوعي ، وهي في الواقع تمثل حكم صوة بيروقراطية في البلاد .

وطبقا للنظرية اليوغوسلافية — التي انشقت عن السيطرة الشيوعية السوفيتية — فان ماتاله « ماركس » و « لينين » نظريا لم يتحقق في التجربة والواقع . فبعد أن أعلن « ستالين » عام ١٩٣٦ أنه لم يعد يوجد في الاتحاد السوفيتي طبقة مستغلة بالقضاء على طبقة الرأسماليين والطبقات الغنية ، فان طبقة جديدة تكونت بالفعل هي طبقة البيروقراطية السياسية التي تتمتع بجميع صفات الطبقة السابقة . وحسب تعبير الرئيس جوزيف تيتو « القطط السمان » الذي يصف به

أفراد مثل هذه الطبقة التي ظهرت في يوغوسلافيا أخيراً .

ومما هو جدير بالذكر أن الكثير ممن تناولوا بالدراسة حركة « ماونسي تونج » من الثورة الثقافية ، يرجعون أسبابها إلى تجدد الجهاز الشيوعي في الصين وانعدام الدفع الثوري لتغفل نزعة البيروقراطية في الحزب . وإن طبقة الشيوعية الجديدة التي تولت الحكم بسبب استبدادها أصبحت تنظر إلى الشعب الصيني المتخلف نظرة لا تختلف عن نظرة « البورجوازيين » التقليديين . وبذلك كان على « ماو » أن : « يعمل للقضاء على السيطرة البيروقراطية للحزب لتظل الشيوعية الصينية على ما عاهدها عليه من الصفاء والطهارة » .

#### (ج) في الدول النامية :

وقد دعت التجارب الوطنية في دول آسيا وأمريكا وأمريكا اللاتينية إلى علاج هذا التخلف الإداري واهتمت جميعها بالأا تقع في مازق نمو البيروقراطية بأمراسها وسيطرتها على الإدارة . وقد أشار « سيكتوري » في عدد من كتاباته إلى ضرورة محاربة هذا المرض والتخلص منه أن وجد . وقد مير أحد الكتاب الحديثين عن ذلك بأن البيروقراطية المحافظة غير المتطورة من أهم المعوقات التي تعوق التقدم .

وفي الدول النامية تظهر البيروقراطية بكافة صورها الفاسدة — استبداد أو سوء تنظيم أو تمسك — كشبح مخيف يوشك أن ينتفض على مقدراتها بوتعما في اضطراب إداري ، وتخلل اقتصادي يصعب الخروج منه إلا بالأغراق في الدين أو الارتقاء في أحضان الاستعمار . وكثير من أسباب النكسات الاقتصادية في الدول التي

تحررت من استعمار ترجع إلى أن مشروعات التنمية بها عادة ما تكون في يد شركات يسيطر عليها المستثمر أما برأس مال من هنده أو بدارته ، وتوجه عادة لفائزته تحت شعار التنمية . كما أن انسحاب موظفي الدولة المستعمرة يجعل للحكومة الجديدة مسئولية من يشغل وظائفها الرئيسية ، فضلاً عن مسئولية بناء جهاز إداري جديد . وإبرز مثل على ذلك عندما انفصلت باكستان عن الهند عام ١٩٤٧ واضطرت أن تبذل جهوداً جبارة لتعويض نقص الإداريين بها .

ومن المسائل التي تزيد اختلال الإدارة بالمجتمعات النامية طبيعة البيئة الزراعية والقبلية . ويظهر الصراع والتنافس بين رغبة التمسك في التنمية لتعويض الحرمان ، وبين ضعف ولاء طبقة الموظفين وضعف قيم وأخلاقيات كثيرين منهم ، فضلاً عن قلة المهارات الفنية والإدارية بينهم ، بالأضغلة إلى حالة عدم الاستقرار نتيجة تحديات الإصلاح المستمرة ، والرغبة في أحداث تغييرات جوهرية في أئكار وتيم ومعتقدات الأفراد ونظم الدولة وأساليب العمل بها كي تسير في اتجاه التنمية .

#### الخاتمة :

من العرض المتقدم يتضح أن لفظ بيروقراطية لا معنى بالضرورة مشكلة ، بل أن وجودها كنظام إداري في الدولة ضرورة كوسيلة تحقق بواسطتها الدولة أهدافها في التنمية . وأتينا المشكلة تبرز في الممارسة حين يعتمد النظام الإداري عن أهدافه ، ويصبح هو نفسه غاية وليس وسيلة للتنمية ، وتظهر بذلك أعراض المرض البيروقراطي كعمق لتحقيق هذه الأهداف .

# استخدام الدول النامية لخبرات خارجية

## أبو ظبي كحالة دراسية

د. أحمد رشيد

من المشكلات الكبيرة التي تواجهها الدول النامية في محاولاتها لتنفيذ سياساتها الإنمائية - وهي لو توافرت لها القومات المالية والمالية اللازمة للتضيق - ما تعانيه من نقص كبشر في الأفراد القانونيين على تنفيذ هذه السياسة بالطرق الفنية المناسبة وفق الأساليب العلمية في الإدارة ، ولا نجد مغرا من أن تستعين بلدى الخبرة من الخارج لحل هذه المشكلة ، غير أن هذه الخبرة الخارجية ورغم أسهامها في حل هذه المشكلة تترك عبيدا من المشكلات ، من هذا الموضوع يتحدث الكتاب مقبلا حالة دراسية واقعية تمثل في إمارة أبو ظبي .

### تقديم :

يسر المجتمع الخليجي بأخطار مراحل تطوره الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ، وتتاح له لتحقيق التطور الناجح إمكانات ثروة هائلة تمكنه من أن يضع أهداف طموحه لتحقيق التطور السريع .

وهذا ما أملتته السياسات العامة للدول الخليجية في شكل مشروعات البناء والانماء .

### د. أحمد رشيد

استاذ الإدارة المالية المساعد  
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها  
«الجهاز الإداري في دول الإمارات العربية»  
نشر في عدد أبريل ١٩٧٢ العدد الرابع -  
المجلد الخامس .

الا ان اعلان النوايا البناءة هو الخطوة الاولى لطريق طويل اذ لا بد ان يتبع ذلك امثالك تلك السياسة العامة للأجهزة الادارية القادرة على تحويل مشروعات البناء والبناء الى واقع ملموس باتصى كفاءة . وهنا يكمن التحدى الرئيسى الذى يواجه المجتمع الخليجى الناهض .

وسوف يقرر مصير ذلك التحدى على قدر امكانيات القيادات العليا فى اعادة لجهزة للخدمة المدنية مجهزة بالعناصر البشرية القادرة ، وبالنظم واللوائح الفعالة ، حتى تتحول مهية السير فى طريق التقدم الى تطور حقيقى يطلع المجتمع الى المكانة اللائقة التى يتنهاها له حكاية .

وفى البحث التالى نقدم حالة دراسية متمثلة فى اماره ابو ظبى نستعرض فيها الاطبار العام لمشكلة ادارة التنمية وفور الخبرات الاجنبية فى ذلك الصدد ، وما ينجم عن ذلك من مشكلات . وسوف نخلص الى طرح بعض الافكار لمعالجة تلك المشكلات .

### نشأة الجهاز الحكومى

منذ ١٩٦٦ تقريبا تكونت فى اماره ابو ظبى بعض الدوائر الحكومية التى عهد اليها تنفيذ المشروعات الخدمية وادارة المرافق فى الامارة وقد بلغ عدد العاملين فى تلك الدوائر على نهاية ١٩٦٧ حوالى ( ٦٣٠ ) فردا ، وقد ازدادت اعداد اعضاء الجهاز الحكومى زيادة كبيرة منذ ١٩٦٨ ، نتيجة التوسع الهائل فى السياسات الانمائية للبلاد .

فبلغ عدد الدوائر عشرين ، واصبح موظفيها ( ٢٠٣١ ) فردا أى زيادة فى عدد الموظفين بلغت ( ٢٢٢٣ ) ، واخذت هذه الزيادة فى الاستقرار الى أن وصل عدد الدوائر الى خمس وعشرين

بقوة عاملة تزيد على الأربعة آلاف ( ٤١٦٢ ) سنة ١٩٧٠ . وقد استلزم الامر تنظيم الجهاز الحكومى لامارة ابو ظبى ، وهو ما تحقق بصدر المرسوم الاميرى رقم ( ٨ ) لسنة ١٩٧١ الذى كون اول وزارة فى تاريخ ابو ظبى — واصبح الجهاز الادارى يتكون من خمس عشرة وزارة تعمل تحت اشراف مجلس الوزراء — وقد اخذ عدد الموظفين فى الزيادة فبلغ فى نهاية ذلك العام ( ١٩٧١ ) أكثر من ستة آلاف موظف ومستخدم ولخذ ذلك العدد فى الزيادة منذ ذلك الحين .

ويبين لنا الجدول رقم ( ١ ) فيما يلى التطور الهائل فى عدد العاملين فى الجهاز الادارى لآبو ظبى :

( جدول رقم (١) التطور فى عدد العاملين )

السنة	عدد العاملين	الزيادة السنوية	نسبة الزيادة المئوية
١٩٦٧	٦٣٠	—	—
١٩٦٨	٢٠٣١	١٤٠١	٢٢٢.٣٨%
١٩٦٩	٣١٦٥	١١٣٤	٥٥.٨٣%
١٩٧٠	٤١٦٢	٩٩٧	٣١.٥%
١٩٧١	٦٢٠٦	٢٠٤٤	٤٩.١١%
١٩٧٢	٧١١٠	٩٠٤	١٤.٥٦%
١٩٧٣*	١٠٣٦٣	٣٢٥٣	٤٥.٧٥%

\* الوظائف المعتمدة فى الميزانية العامة للامارة للعام المذكور .

ويجب ملاحظة أن اماره ابو ظبى هى جزء من كيان اكبر هو دولة الامارات العربية المتحدة ، وتقوم السياسات العليا للدولة على اساس تحقيق الدمج التدريجى بين الاجهزة الادارية ، بما يخدم اهداف التنسيق والتكامل السياسى والاقتصادى للدولة الفتية (١) .

(١) تكونت دولة الامارات نتيجة العديد من الجهود التى بدأت فى سنة ١٩٦٨ واصبح الاتحاد يضم سبع امارات ( ابو ظبى ، دبى ، الشارقة ، أم القيوين ، الفجيرة ، رأس الخيمة ، عجمان ) — وفى ديسمبر سنة ١٩٧٢ تم تكوين وزارة اتحادية جديدة اشجبت عليها بعض وزارات اماره ابو ظبى واستقبل ذلك فى يناير سنة ١٩٧٤ بالشاى مجلس وزراء ابو ظبى والاستضافة منه مجلس تنفيذى يساعد حاكم الامارة (وهو نفسه رئيس الدولة) على ادارة شئون الامارة ويضم احدى عشرة دائرة .

البشرى في الدولة النامية في « **التقص الواضح**  
في الأفراد القادرين على ادارة الاجهزة الحكومية

وفق الاساليب العلمية في الإدارة» .

وترجع تلك المشكلة الى اسباب كثيرة لسنا  
هنا في مجال الاشارة اليها(١) .

وما يهمنا انها تواجه كافة الدول النامية  
بدرجات متفاوتة . وتعماني أبو ظبي منها كباقى  
الدول النامية ولكنها تمثل وضعاً خاصاً بالنسبة  
لها يتضح فيها على :

أولاً : انخفاض مستوى التعليم والتأهيل  
والخبرة بين أبناء البلاد مما أدى الى ضآلة فرص  
العمل في الجهاز الحكومي أمامهم وانحصار تلك  
الفرص في الوظائف الدنيا .

وتتضح لنا أبعاد تلك الظاهرة في الجدول  
التالى رقم (٢) :

وأيا كانت الأحوال السياسية والدستورية  
— ومن أجل تحليلنا ودراستنا — فإننا نركز على  
موضوع البحث وهو أننا نواجه سياسة انمائية  
كبرى تحتاج في تحقيقها الى توفير الاجهزة الادارية  
المجهزة بالعناصر البشرية القادرة . وهذا يدخل  
بنا الى صلب الموضوع .

## العنصر البشرى في الجهاز الحكومي لامارة أبو ظبي

يمثل العنصر البشرى العنصر الرئيسى في  
الجهاز الحكومي لاي دولة . لأن الفرد القادر  
هو الذى يستطيع تحويل السياسة العامة  
الانمائية الى واقع على ملموس . أما الفرد  
غير القادر فإنه مهما توافرت له الموارد لن  
يستطيع بأى حال استخدام تلك الموارد بالطريقة  
الصحيحة التى تضمن الوصول الى أهداف  
السياسة العامة بكفاءة . وتتمثل مشكلة العنصر

٢١٩٩ فرداً بنسبة ٣٦,٢٪ من اجمالي العاملين في الجهاز الادارى	❖ اجمالي عدد العاملين من أبناء البلاد
١٦٩٨ فرداً بنسبة حوالى ٧٥٪ من اجمالي العاملين من أبناء البلاد	❖ عدد المستخدمين من أبناء البلاد
٥٠١ فرد بنسبة حوالى ٢٥٪ من اجمالي العاملين من أبناء البلاد	❖ عدد الموظفين من أبناء البلاد
٤٤٨ فرداً بنسبة حوالى ٢٠٪ من اجمالي العاملين من أبناء البلاد	❖ عدد الموظفين في الحلقة الثالثة من مجموع العاملين من أبناء البلاد
وينسبة حوالى ٩٠٪ من اجمالي عدد الموظفين من أبناء البلاد	❖ عدد الموظفين في الحلقة الثالثة كنسبة من اجمالي عدد الموظفين

( جدول رقم (٢) توزيع العاملين في الجهاز الادارى على الحلقات والدرجات )

(١) يمكن الرجوع الى الدراسات الخاصة بالثقة والادارة العامة ، حيث يوجد العديد من الاسباب التى تفسر هذه  
الظاهرة المشتركة . راجع على سبيل المثال :  
الحكتور أحمد رشيد — نظرية الادارة العامة — ادارة الضبية — دار النهضة العربية ١٩٧٢

نتيجة لصالمة مستوى تأهيل المواطنين من أبناء البلاد ، اضطرت الحكومة الى استخدام عدد متزايد من الموظفين الأجانب ، حتى يمكن تسيير العمل في الدوائر الحكومية وتنفيذ السياسات الإنمائية المطبوعة للدولة . وكما لاحظنا من الجدول رقم (٢) فإن عسدد الموظفين من غير أبناء البلاد يصل الى حوالي ثلثي مجموع العاملين في الحكومة ، يتركز ثلاثة أرباعهم في وظائف الحلقات الثلاث ( وظائف الموظفين ) وحوالي ٩٠٪ من هؤلاء الموظفين موزعون على الحلقتين الثانية والأولى . أي أن الهيكل الإداري يقع تماماً تحت سيطرة موظفين من غير أبناء البلاد — ويمثل هؤلاء الموظفون ( ٢٨ ) جنسية مختلفة توزيعهم يظهر في الجدول رقم (٣) :

هذا الجانب بالغ الخطورة في مشكلة المنصر البشرى لامارة أبو ظبي (١) يحتاج الى معالجة خاصة ، حتى يمكن حصر آثاره ، وثلاثي النتائج التي قد ترتب عليها أو على الأقل التقليل من تلك النتائج بقدر المستطاع . ونقصسد بذلك المعالجة في الأجل القصير والمتوسط ، حيث أن الدولة تعالج المشكلة في الأجل الطويل بالأسلوب العلمي الوحيد المناسب ، ألا وهو التوسع في السياسة التعليمية (٢) . ولكن لا مفر أمام الدولة النامية التي تواجه تلك المشكلة من الاستعانة بالكوادر الأجنبية للعمل في جهازها الإداري .

ونتيجة لذلك تتعدد جنسيات الموظفين ،

أبناء امارات تدخل في اتحاد الامارات العربية	٣٨٪
أبناء دول عربية	٤٠٫٥٪
أبناء دول غير عربية	٢١٫٥٪

( جدول رقم (٣) توزيع الموظفين من غير أبناء البلاد )

(١) يعمل العاملون من أبناء البلاد حوالي ثلث إجمالي العاملين في الجهاز الإداري . ومن هذا الثلث فإن حوالي ٧٥٪ منهم من المستخدمين ( الفرعيين — العمال .. الخ ) ومن الربع الباقي فإن ٩٠٪ منهم موزعون في الوظائف العليا الحلقية الثالثة . ونلاحظ أن أكثر من ٩٥٪ من إجمالي العاملين في الجهاز الإداري من أبناء البلاد من غير الحاصلين على أية مؤهلات ( حتى مع اعتبار القوية العامة مؤهلاً ) .

(٢) يمثل التعليم جانباً كبيراً في اهتمامات السياسة العامة ، كما يتضح من ملاحظة توزيعات الالتحاق العام في ميزانية الدولة — إذ تنال التربية نصيباً كبيراً في ميزانية الخجفات ، ويبلغ عدد الطلاب المودعين للخارج للحصول على ( الجامعي والثانوي ) حوالي ٢٠٠ طالب كما تضم السنة النهائية في التعليم الثانوي داخل البلاد حوالي أربعين طالباً . برآجع في ذلك نشرة إحصائية التعليم لسنة ٧٢ التي أصدرها وزارة التربية .

## تكوين الجنسيات في الجهاز الحكومي

ونلاحظ في توزيع تلك الجنسيات تمعدها كما يظهر من الجدول رقم (٤) والجدول رقم (٥) ..

### جدول رقم (٤)

احصائية تبين تطور العاملين من أبناء الدول العربية حتى ديسمبر ١٩٧٣

الرقم	الجنسية	العدد	النسبة المئوية بالنسبة لمجموع الكل %
١	عمان	٨٧٤	١٠/٥٦٥
٢	الأردن	٦٤٥	٧/٧٩٧
٣	فلسطين	٦٣٦	٧/٥٦٧
٤	مصر	٤٣٢	٥/٢٢٢
٥	البحرين	٢١٥	٢/٥٩٩
٦	السودان	١٥٣	١/٨٤٩
٧	لبنان	٩١	١/١٠٠
٨	عسكن	٩٨	١/١٨٤
٩	اليمن	٩٣	١/١٢٤
١٠	العراق	٥٤	٠/٦٥٢
١١	سوريا	٣٧	٠/٤٤٧
١٢	قطر	٢٣	٠/٢٧٨
١٣	السعودية	١٥	٠/١٨١
١٤	الكويت	١	٠/٠١٢
١٥	الجزائر	١	٠/٠١٢
المجموع		٣٢٧٠	٤٠/٥٨٩

### جدول رقم (٥)

احصائية تبين عدد العاملين من أبناء الدول غير العربية - شهر أكتوبر ١٩٧٣

الرقم	الجنسية	العدد	النسبة المئوية بالنسبة لمجموع الكل
١	الهند	٦١٠	٧/٣٧٤
٢	الباكستان	٥٤٥	٦/٥٨٨
٣	ليران	٣٧١	٤/٤٨٥
٤	الصومال	١٥٢	١/٨٣٧
٥	بريطانيا	٣٥	٠/٤٢٤
٦	بنون	٢٧	٠/٣٢٦
٧	اليونان	٤	٠/٤٨
٨	استراليا	٢	٠/٢٤
٩	أثيوبيا	٢	٠/٢٤
١٠	ألمانيا (غ)	١	٠/١٢
١١	كينيا	١	٠/١٢
١٢	نزانيا	١	٠/١٢
١٣	أفغانستان	١	٠/١٢
المجموع		٢٠٤٤	٧/٢١١٧٧

البشرى البلاد لا بد وأن تؤدي الى الاستعانة بالامراء من خارج البلاد وللتشغيل الفني والادارى للجهاز الحكومى .

تمثل الحقائق السابقة ضرورات املتها اوضاع البلاد من حيث التطور الاتمائي امام مسألة فرض عمل أبناء البلاد ، ولكن هذه الحقائق تؤدي الى نتيجة حتمية هي خضوع الجهاز الادارى لمؤثرات قد لا تكون مفيدة لكفاءة العمل الادارى منها :

— تعدد جنسيات الموظفين يعنى تعدد نوميات التأهيل وخلفيات الفكر الادارى ، مما يعطل الاعمال نتيجة انعدام وحدة الفكر والفلسفة والمطلق الادارى .

— تعدد جنسيات الموظفين قد يؤدي الى صراعات نفوذ ادارى وإلى ظهور التشتتات الضارة للتنظيمات غير الرسمية .

### النتائج

من العرض المختصر للحالة الدراسية السابقة نخلص الى النتائج التالية :

أولاً : ان الجهاز الادارى كاداة أساسية في تنفيذ سياسات الإنهاء لابد وأن ترداد حاجته الى المعصر البشرى مع اتساع تنظيماته وتطورها .  
ثانياً : ان النقص الواضح في امكانيات المعصر



أو أخرى ، وبدرجة أو أخرى داخل الدولة الواحدة ، بحيث أنها — أى هذه المقومات بما — يمكن أن تتكون منها شخصية إدارية وطنية ينتج عنها أسلوب إداري .

وقد يتسائل البعض عند هذه المرحلة من التحليل : ليست الإدارة علما ؟ إلا تحكمها قواعد علمية تعطيها صفة عالمية ، إذا لا مشكلة من هذه النتيجة الأولى .

والرد على هذا التساؤل من شقين :

**النقطة الأولى :** نركز فيه على التشكيك في عالمية الإدارة ، فالعلم في الإدارة غير العلم في الدراسات الطبيعية — فالعلم في الإدارة هو اتجاهات وقواعد تحكم العمل الإداري ولكنها لا تحدد أبدا مبتداه ومنتهاه .

**النقطة الثانية :** نفرق فيه بين قواعد علم الإدارة وبين أساليب العمل . فالأولى هي محصلة تجارب الدول المتقدمة في إنجاز الأعمال بالكثير الوسائل فعالية . أما الثانية فهي محصلة السلوك الفعلي للإداريين ، وهذا بدوره نتيجة منطقية لخلقية الإداري وتكوينه ، الذي هو بدوره انعكاس للشخصية الإدارية لجنتهمه .

ونعتقد أن علاج هذه المشكلة يكمن في ضرورة التأكيد على جانب العلم في الإدارة . فيجب أن تكون قواعد الإدارة أقوى من « مزاج » الإداريين . إذا كان من الممكن ( بل ومن الضروري أحيانا ) إفساح المجال أمام « مزاج » الإداريين على حساب قواعد الإدارة في التجارب الإدارية المخطئة ، إلا أنه لا يجب أبدا السماح بذلك التساهل في حالنا الدراسية هذه وفي تشباهها .

أنا في وضع يجب أن تكون فيه القواعد العلمية هي منطلق السلوك الإداري .

وحيث أن القواعد العلمية في الإدارة من نوعين — أحدها قواعد لا مناص من تبنيها

— الاعتماد المكثف على الموظفين من غير أبناء البلاد في وظائف إدارية عادية ( غير وظائف التخصص الدقيق والخبرة ) يؤدي إلى عدم استقرار العمل الإداري لوجود احتمالات التغيير والتبديل في هؤلاء .

— خضوع القيادات الإدارية من أبناء البلاد لنصائح متضاربة نتيجة صدورها من موظفين يمثلون خلفيات مختلفة ، وتطلعات غير منسجمة مما يعمق العمل الإداري ، ويضعف من تأثير ونفوذ القيادات الإدارية .

ويمكن تلخيص النتائج السابقة فيما يلي :

**أولا : انعدام وحدة الفكر والفلسفة والنطلق الإداريين**

يمثل العنصر البشري الأجنبي في أبو ظبي في ثمان وعشرين جنسية مختلفة منها خمس عشرة عربية والباقي غير عربية . ويعني ذلك أن الجهاز الإداري للبلاد يتعامل بثمانية وعشرين أسلوبا على الأقل .

هذا إذا اعتبرنا كل جنسية تمثل أسلوبا واحدا بشكل عام ، فالواقع أن كل جنسية يمكن أن تمثل أكثر من أسلوب .

ونعني بالأسلوب عدة مقومات ، تكون في مجموعها أسلوبا مميزا في التفكير الإداري ، من هذه المقومات .

١ — التأهيل الاجتماعي ( الأمرى — والقيمي — والديني ) .

٢ — التأهيل التعليمي ( المدرسي والجامعي )

٣ — التأهيل العملي ( في منظمات العمل الإداري المختلفة ) .

أذ أن المقومات السابقة تتناسب بصورة

أما السبيل الثاني — ويمثل وجهة نظرنا — فهو تطبيق الحد الأدنى من القواعد التي بدونها لا تقوم للخدمة المدنية قائمة .

والأخذ بالسبيل الأول ينتج لنا وثيقة أكاديمية من عدة فصول وعشرات المواد لا تطبق في الواقع إلا بطرق مختلفة — أما السبيل الثاني فيخرج لنا مجموعة منسجمة من المواد التي تحدد بعض التعليمات الأساسية والتي لا ننصورها تزيد من العشرين مادة .

وأهمية الأسلوب الذي نقتضيه أنه :

١ — لا يترك مجالاً لمناقضات الأساليب المختلفة في الإدارة .

٢ — يفسح مجالاً للكادر الوطني من أبناء البلاد أن « يعمم » الإدارة أكثر ويمارس مسئولياته أسرع (٣) .

ثانياً : هدف استقرار العمل الإداري لوجود احتمالات التغيير والتبديل في الكادر الإداري والفني من العاملين من غير أبناء البلاد .

وفي تصورنا أن هذه المشكلة أقل خطورة من السابقة ، وهي مشكلة إلى متى يخدم الفرد من خارج البلاد ؟ أن معظم العمال من هؤلاء « يعمدون » إلى بلادهم فيما عدا أبناء بعض الجنسيات التي تستقر نهائياً هؤلاء يتحولون إلى مواطنين بالجنس ويخرجون عن تحليلنا هنا .

( مثل بعض قواعد التنظيم ) (١) ، والأخرى قواعد لها مدة تفسيرات (٢) فنحن إذا نقصد النوع الأول من القواعد ، أي تلك التي لا خلاف حول ضرورتها . فإذا معنى هذا الرأي ؟ وما هي حدوده العملية في التطبيق ؟ هل نعد قائمة بوصايا عشر أخرى يقسم الولاء لها العاملون من خارج البلاد غنيون وأدريون ؟ قطعاً ليس هذا ما نأمل في تحقيقه . أننا نتصور أمراً آخر ، نتصور تنظيمياً إدارياً بسيطاً .

ونقصد بالبساطة هنا استخدام أقل قدر من المأخوذ به في الخارج من التنظيمات الإدارية — أي ذلك الحد الأدنى من التنظيم الذي يعد نقطة فاصلة بين اللاتنظيم من ناحية ، وبين مآهات الاجتهاد والتفسيرات المتناقضة من ناحية أخرى . تنظيم إداري لا يسمح بصراع « أساليب » العمل « وخلفيات » الخبرة المختلفة — فهو أبسط من أن يختلف حوله اثنان .

تنظيم إداري لا مجال فيه للاستخدام المتخصص والدقيق للتفسيرات المتناقضة . ممثلاً يحتاج تنظيم الجهاز الإداري في أي مكان إلى ما جرى العرف على تسميته « بقانون الخدمة » وهو مجموعة القواعد التي تحكم العمل في ذلك الجهاز ابتداء من الاختيار والتعيين حتى ترك الخدمة والتقاعد .

وأما الآن سيبلان لاعداد ذلك القانون في حالتنا الدراسية : السبيل الأول أن نطبق كائنة قواعد التنظيم تلك التي استقرت ، وبذلك التي ما زالت موضع اجتهادات في التفسير .

(١) الاستشاري لا يصدر أوامر مثلاً .

(٢) مثل قواعد التنظيم التي تحدد طبيعة السلوك داخل مكان العمل — قاعدة نطاق الاشراف على سبيل المثال والعدد الإجمالي ( الذي لا وجود له ) للبرموسين الخاضعين لرئيس واحد .

(٣) على سبيل المثال القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٢ بخصوص الخدمة المدنية في جهاز أبو ظبي — ببطل وثيقة لم تترك قاعدة تطبيقية للخدمة إلا وأخذت بها حتى ما يتعلق بإعادة موظفي أبو ظبي للخارج — فقد أمدت له مملاً كاملاً — أن الخدمة في أبو ظبي تحتاج إلى نظام مرّن في الاختيار والتعيين مع جدول أكثر مرونة للرواتب المخطومة .

في اعتقادنا أن الحل بالنسبة للحالة الدراسية موضوع البحث وأشباهها يكن في ضرورة الأخذ بشيئين هما :

١ - قياس الاحتياجات من الخبرات الفنية والإدارية لفترة طويلة نسبيا ( خمس سنوات ) ووضع مواصفات دقيقة واتباع أسلوب موضوعي في الاختيار والتعيين .

ويمكن أن تتركز هذه العملية في أجهزة الخبرة المدنية ، بحيث تكون من أهم وظائفها .

٢ - وضع شروط استخدام مجزية تعطى الإحساس بالأطمئنان والاستقرار لدى تلك الخبرات الفنية والإدارية ، مع تجديد تلك الخبرات بصفة منتظمة ( كل حد أقصى خمس سنوات مثلا ) حتى تأتي للبلاد دائبا دماء جديدة مع حساسة وقوة جدينتين وحتى لا يحدث جمود في فكر وحركة الخبرة الفنية والإدارية .

ثالثا : ضعف تأثير ونفوذ القيادات الإدارية المحلية نتيجة خضوعها لخبرات فنية وإدارية أكثر وعيا وخبرة منها ، ولتضارب نصائح تلك الخبرات وتعارضها مع بعضها البعض .

إن علاج هذه المشكلة مرتبط بمعالجة المشكلتين السابقتين ، ويمكن بالطبع - إضافة إلى ذلك - اقتراح الاهتمام بتنمية القياسات الإدارية ووضع نظم للاختيار الموضوعية التي تضمن وصول أكفأ العناصر للبرابر القيادية .

إن استخدام الخبرات الفنية والإدارية من الخارج لهو أمر حتى ، وإن التطور مهما كانت درجته أو كلفته الذي تم في معظم الدول النامية ليعود الفضل الكبير في انجازه إلى تلك الخبرات .

وإن دور تلك الخبرات لا يمكن التقليل من أهميته ، بل لا يمكن الاستغناء عنه . وقد حاولنا الآن تصدى لمناقشة هذه « البديهييات » ، بل ركزنا على مناقشة بعض الجوانب السلبية التي يمكن أن تصوق الاستخدام الأمثل لتلك الخبرات . وقد وصلنا إلى توصيات محددة ، وقد يكون من المفيد في نهاية الأمر أن نذكر بها .

١ - استخدام نظميات إدارية ونظم مبسطة بعيدة عن التعقيد .

٢ - القياس العلمي للاحتياجات من تلك الخبرات لفترات طويلة نسبيا لتهيئة تلك الاحتياجات في الوقت المناسب ومن أحسن العناصر .

٣ - وضع شروط عمل مفزية تدمو إلى الإحساس بالاستقرار والطمانينة لهذه الخبرات ، منع تجديد استخدام تلك الخبرات على فترات دورية ( خمس سنوات مثلا ) .

٤ - الاهتمام بتنمية القياسات الإدارية والتمسك بالاختيار الموضوعي لتلك القياسات .



بعد ربع قرن

# كيف نتصور الإدارة في مصر انشيالات حرة

د. ميسيس عبد المليم جمعة

هذا المقال خواطر حرة في تصور المستقبل الإداري في مصر عام ٢٠٠٠ والمقال تحدوه نظرة تفساؤل  
— لازمة وضرورية — نحو مستقبل أفضل تحكمه عدة مفاهيم ، لا غفاس من مواجهتها والتراؤم معها حتى  
نضمن لمهام التنمية الإستقرار والتقدم في هذا المقال يحدثنا الكاتب عن العوامل الأساسية التي  
ترسم الأطار العام لصورة الإدارة بعد ربع قرن مع القاء الضوء على بعض العوامل الهامة مثل التخطيط  
والنظيم والاعتماد بالانصر إلىبقى .

أن نجتهد في التنبؤ ونطلق العنان للتطلع لعل  
ذلك يشحذ الهمم لبلوغ الآمال ويطرح آفاقا لمزيد  
من تخطيطات الفكر وقدراته على التجديد وأعمالا  
للمقل الذي ميزنا به الخالق من أحاجم المخلوقات .

ولكن لا بد لهذه الانطلاقات التصورية من  
ضوابط عقلانية تكبح جباح الخيال من أن يصعد  
في سماء الوهم أو أن ينساق خلف سراب  
المستحيل .

ولا بد أيضا من لفحة الى الوراء وتمعن في محيط  
الحاضر نرنو بعدها ببصرنا وبصيرتنا نحو المستقبل  
كى تخرج الصورة المرسومة متصلة في نموها  
مع التراث والتاريخ .

ليس من قبيل المفذكة أن يكون لنا تصور لما  
يدخل في الغيب . وما هو ادعاء بالخوارق أن  
نصف سمات المستقبل البعيد في شئون الحياة .  
ومع الإيمان بأن الحقيقة في علم الله وحده علينا

د. ميسيس عبد المليم جمعة  
أمين عام المجلس الأعلى للخدمات الصحية

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها  
« رؤية أب لمستقبل مدارس المعاهد القومية »  
نشر في مدد يناير ١٩٧٤ العدد ٣ — المجلد  
السادس .

## الضوابط الحاكمة :

وفي السياسة الخارجية - يصير انفتاح اوسع  
على العالم الخارجى - ينميه وييسره تمسدد  
وسائل الاتصال والواصلات وقوة ترابط الشعوب  
والدول عن طريق المنظمات والوكالات والاتحادات  
الدولية . ويمعكس هذا الوضع آثاره على أساليب  
الادارة وعلى خبراتنا التخصصية وعلى عطائنا  
لغيرنا من الدول من هذه الخبرات واستجلابنا  
منها ما نحتاج اليه .

هذه هى العوامل الاساسية التى سوف ترسم  
الاطار العام لصورة الادارة فى ذلك الوقت . فاذا  
تعمقنا فى دقائق الصورة ، فقد نستطيع أن نعطي  
وصفا أكثر تفصيلا لجزيئاتها على النحو التالى :

**التخطيط :** لاشك أن الاتجاه فى أكثر الدول  
على اختلاف نظمها الاقتصادية بدءا بالراسمالية  
المتطرفة الى الاشتراكية المتشددة يتجه الى انتهاز  
أسلوب التخطيط أو البرمجة لتحقيق أهداف  
النمية الاقتصادية والاجتماعية .

وان كنا قد بدأنا نستقن التخطيط على مدى  
خمس عشرة سنة إلا أن مرحلة النضج فى  
التجريب والخبرة التخطيطية لم تتحقق بعد .  
ومن المنتظر مع نهاية القرن الحالى أن يصبح  
التخطيط كأسلوب للنمية واقعا تاجها وسلوكا  
سائدا فى قطاعات الانتاج والخصبات الحكومى  
منها وغير الحكومى . بل أن الأسرة ذاتها كقضية  
أولى للمجتمع سوف تمارس التخطيط العلمى فى  
نموها وأساليب حياتها . وما تنويحه أو بالأحرى  
نأمله هو أن تلقى مراكز ومعاهد التخطيط بكل  
تقلها لنشر المعرفة والوعى التخطيطى بين الهيئات  
والجماعات والأفراد حتى يصبح سلوكا اجتماعيا  
يأله الجميع ويقبلون عليه .

**السياسات :** إذا كان التخطيط يعنى بتحديد  
الأهداف المراد بلوغها فالسياسات تعنى بالإناءىء  
والمناهيم التى يلتزمها الأفراد والجماعات فى  
قراراتهم ومسيرتهم نحو تحقيق الأهداف التى  
تحددها الخطط . وإذا كانت الأهداف توضع  
معبرة عن حاجات أجيال قادمة فالسياسات ترسم  
لقوائم طبائع الأجيال العاملة الحاضرة ، ولذا

ولا بد من كشف العوامل السياسية  
والاقتصادية والاجتماعية التى تؤثر على الاتجاهات  
فى الادارة ، وتصوغ ملامحها خلال ربع القرن  
القادم . وهى ولا شك نتاج حضارتنا وتجارينا  
فى التطور الإدارى واستعدادنا للتغير الاجتماعى  
وخبراتنا فى ملاحقة التقدم التقنى والتكنولوجى  
الذى يجرى من حولنا . ومن هذه العوامل بلوغنا  
سنة ألفين بأشراكينا الى مرحلة النضج .  
ويهمنا على الأخص النضج الفكرى الملتزم بالإيمان  
الصادق والذى يخلق قيمة جديدة للعمل وحيث  
تفتى النزعة الى الرأى الفاحش من وراء المهنة  
وتحل محلها النزعة الإنسانية الجادة فى العمل  
- العمل الذى يقيمه المجتمع بمعايير تخالف  
المعايير الحالية ، فالأجر على قدر العمل وليس  
على قدر المؤهل التعليمى ، وهذا معناه تغير  
شامل لميكل الرواتب والأجور وتغير مؤام له  
فى هيكل التعليم وتغير شليل يواكبها معا فى  
القيم الاجتماعية المرتبطة بالأجر وبالمؤهل وهنا  
تبرز قيمة جديدة للمهارة الفنية والحرنية تنافس  
المهارة الأكاديمية البحتة .

ونتصور أن تبرز فى السياسة الداخلية مع  
سنة ٢٠٠٠ ثلاث سمات أساسية :

أولاهها هيمنة كاملة من سلطة الشعب على  
أجهزة الدولة بوعى وكفاءة تكتسيهما قوى الشعب  
العاقل من ممارستها وخبرتها الطويلة للتجربة  
الاشتراكية ، والثانية رسوخ نظام الحكم المحلى  
بكل مقوماته فى الاستقلال التشريعى والمالى  
والادارى لتضحياته الإقليمية . والثالثة إيمان  
القطاع الخاص بالنظام التعاونى أداة مثلى لتحقيق  
أهدافه فى اطار الأهداف العامة . وحصيلة لهذا  
كله ينشأ نوع من الادارة الديمقراطية الشعبية  
تمارس الشبير الذاتى لوحداث الانتاج والخصبات  
يمصيح الشعب مالكةا ومديرها ، فى حين أن  
الدولة تخطط وتنسق . وتوجه من أجهزة خبرة  
واستشارة فنية مركزية .

العادل والمتعامل على السواء . فهما مشتركان في دائرة تبدأ من أحدهما إلى الآخر ، ثم ترد ثانية إلى الأول — فإذا كسرت الدائرة في موضع منها حلت العقدة واستوى الخيط .

وأتوقع لهذه الدائرة أن تكسر في الموضع الذي يحتله المتعامل ( وهو المواطن صاحب المصلحة ) وسيكون ذلك نتيجة لوعيه بحقه وتمسكه به وتعمقه على الطريق الصحيح لحصوله عليه ومساعدة القانون له في ذلك ، ثم أخيراً نتيجة لبرئه من أخطر عقد البيروقراطية ، وهى رهبة السلطة صغيرة كانت أم كبيرة ، التى ولدتها احتجاب ملاحظة من حكم الدخيل وما كان يمتليه من بطش وقهر وتعتسف .

### رعاية العقول :

الإنسان مسألة ما لم يرب فيه البدن والعقل والفؤاد إلى أن يصبح مصدر إغاثة للانتاج في المجتمع . ورعاية العقول لها التعليم والتدريب . وهما تربية صالحة للورة حقيقية يمكن أن تشهد نتائجها لجيل القرن الواحد والعشرين . وذلك باستخدام كل الامكانيات والوسائل والادوات المتاحة في المجتمع وفي الحياة اليومية العادية لأغراض التعليم والتدريب وعدم قصرها على الرقعة التى تحدها أسوار المدرسة .

غالبية الشارع والورشة والمصنع والمعمل والمستشفى ودور العبادة والراديو والتلفزيون والمصحف والجلة والكتاب والعماد الأطفال والرقصات الشعبية والمسرح والسينما جميعها وسائل تعليم وطلعة مفتوحة ومتنقلة لاتحدها أسوار . وهكذا يصبح المعلم والتعليم ميسراً وسهلاً لكل من يطلبه حسب ظروفه وبيئته واستعداده ولكل إنسان أن يحصل من العلم على قدر استطاعته والتقييم لقيادته ما يحصل يكون عندما يختار العمل من بين من يتقدم اليه ، من يجد فيه الخبرة المطلوبة . وبذلك يلتصق العلم بالمجتمع وتظهر كمكائن وعقريات كثيرا ما تدها في مهادها تربة المدرسة التقليدية .

هى الصق بالناس وأشد تفاعلا مع طبيعتهم وخصائصهم المعاصرة . ومن هنا فالسياسات الناجحة هى التى تصف أولا بالتوازن والاستقرار وثانياً بالمشاركة والمشورة للآراء وثالثاً باستنادها إلى أسس تجريبية وعلمية . وإذا كنا الآن في بداية الطريق لهذا الأسلوب في رسم السياسات بإنشاء مجالس قومية متخصصة فلا شك أن نهلية القرن الحالى سوف تشهد دعماً ورسوخاً لهذا المنهج كلها اكتسبت تلك المجالس مزيداً من قوة الزام ، وكلما انتشرت في الأصاق المختلفة لمستويات الادارة من القمة إلى القاعدة ، وهنا يسود مفهوم الادارة الديمقراطية : حيث الأهداف تبنى آمال جموع الشعب العريضة والتنظيمات تمثل في هياكلها تلك الجموع تمثيلاً عادلاً وصحيحاً ، والسياسات تفسح صدرها للشورى وللعلم والخبرة .

**التفظيم :** الجهود البشرية بطبيعتها تميل إلى التحرر والاتساق أكثر من ميلها إلى القيود والضوابط . ونجاح هذه الجهود في تحقيق مرادها متوقف على قدرتها على الامادة بنظريات الادارة المعروفة ومنها النظرية الكلاسيكية والنظرية السلوكية وغيرها من النظريات التى يطرحها اجتهد العلماء بين الحين والحين . ولو حاول أحد أن يحسد إلى أى النظريات تنتمى الادارة عندها في الوقت الحاضر لصعب عليه ذلك . فلا نحن نرجح النظرية التقليدية ولا نحن نأخذ بالنظرية السلوكية ، وربما في كثير من الأحوال نجدنا قد أخذنا بالنظريتين معاً ولكن ليس بالنسب الملائمة . ومع ذلك فالصور اتنا في سنة ٢٠٠٠ سوف توفق إلى التخليقة الملائمة التى نأخذ بها من هاتين النظريتين . لأن ضمان النجاح في الأخذ بنظرية دون الأخرى يحتاج إلى مواصفات وظروف خاصة داخل المجتمع لا اعتقد أن مجتمعنا يتقبل بسهولة فرضها عليه .

**عقد البيروقراطية :** تظل البيروقراطية أسلوباً مأمونا في الادارة ما دامت بعيدة عن العقد النفسية التى تصيبها . وهذه العقد قد تصيب

الدياجات والخونتم . والاعتماد على الأشكال البيانية والأرقام في عرض الأفكار والمعلومات . ونبدأ « هواير » التوقعات على الأوراق والتقارير والتي أورثنا إياها أسلوب الممنعة في طريقة القديسة لتلقين العلم . وأن نستبدل بالكداس الأضابير « الملفات » أملا دقة تخزن المعلومات لحين الحاجة الى نسخها . وتتصور أن تدخل الحواسيب الالكترونية كل أجهزة الادارة فتوفر الوقت في الحسابات واتخاذ القرارات ، وتوفر التكاليف في خزن الأوراق والمعلومات ، وتوفر الجهد في نقل المعلومات والرقابة الاستثنائية . وتتصور أناسا معاربية جديدة لأماكن العمل وأثالث يعطى فيها المعامل وجهه لأورائه وظهره للأنس والسر ، وهواء مكيفا للصغير والكبير يحميه من أرهاق الحر ولذع البرد ، وموسيقى خافتة خفيفة مذاقة في المكاتب تهدئ الأعصاب المتعبة وتتصور تجميعا جغرافيا لأماكن الخدمات الجماهيرية تتجاوز طبعا لتسلسل إجراءاتها الادارية كأنها خطوط الإنتاج في المصانع .

### المسئولية مقترنة بالسلطة والحق نظير الواجب :

ان الشيب والسلبية واللامبالاة نتائج طبيعية لعدم التوازن بين المسئولية والسلطة وبين الحق والواجب ولعدم التحديد والوضوح للهدف الذي يعمل من أجل تحقيقه الموظف ولعدم تحديد مستوى الاداء المطلوب منه . والعدالة الانهية لا ينكرها أحد ، لأن كل حد من حدود الله قد سجل في الكتب السماوية ، ووضع له الثواب أو العقاب ولم يترك الخالق أمرا من أمور خلقه إلا بيّنه وفصله . بل ان الله سبحانه وتعالى انعمنا وكملنا في العدالة لا يحاسب المرء على ما يحمله ، فلا يعاملنا الله ببدا « الجبل بالفلتون لا يعلى » وانما يحاسب المخلوق على ما يصل الى طبعه من شرائع وحدود وعلى ما يدخل في قدرة عقله من تمييز بين الخير والشر .

ولم يبق اذن سوى ان نقتدى في ادارة شئون حياتنا بنظم حكم الحاكمين . وهو ما نأمل ونتصور أن تكون بالقياس سنة ٢٠٠٠ .

**الآلية في الادارة :** ولا شك أن مستقبل الادارة سيشهد تطورا واسعا في مجال المكنة للوسائل الادارية ومنها استخدام الحواسيب ووسائل الاتصال الالكترونية . وهذا من غير شك سوف يوفر ابداعا هائلة يمكن استخدامها في مجالات الانتاج والخدمات المكثفة للعمالة . وهذا يعنى أن أبواب الهجرة سوف تفتح على مصراعيها لتندفع العمالة والخبرات الى البلدان الشقيقة والصديقة وغيرها .

### وضوح الحدود في الحق والواجب بالنسبة للعمل :

ان الأمل في مستوى أرقى للادارة مع مرور الزمن منسوط بالتوازن بين الحق والواجب بالنسبة للعامل . وإذا كانت المرحلة الماضية قد أوضحت الحقوق أكثر من توضيح الواجبات فمن المتصور أن يعرف كل عامل حدود واجباته بكل دقة في عام ٢٠٠٠ .

### اللوائح تفرض الثقة :

الموظف أمين حتى يثبت عدم أمانته ، هذا هو المبدأ المتصور لكل تشريعاتنا الادارية عام ٢٠٠٠ — حيث يكون قد أُميد النظر في الغالبية العظمى من لوائحنا وتوانيننا الادارية ، والتي حشرت فيها كل ما يخطر ببال من الاحتياطات والمحظورات من الاجراءات التي تفترض الشك والادانة للموظف فيتميز ذلك وتصبح الأمانة والثقة هما القاعدة ، ومعها تشدد العقوبات على المخرمين أو الخارجين . لأن الثقة تولد الثقة — أما الشك فيورث الشكينة والتحدى والانحراف .

### التكنولوجيا في خدمة الموضوعية :

عندما يكون الهدف واضحا بالنسبة لكل عمل يصبح من السهل سلوك أقصر الطرق اليه واسهلها وأعظمها اقتصادا والتركيز على الموضوع دون الشكل . وتتصور أن تتخذ المكاتب الرسمية أسلوب البرقيات ، باختصار شديد في الكلام وقصره على ما يركز على المعنى — وترك

# تطوير إدارة الحكم المحلى

## تجربة من ألمانيا الغربية

عبد الحليم محمود حبيب

لا شك أن تطوير الهيئات من حيث الأهمية تلى في المرتبة الأولى من بين الموضوعات التي تشغل بال المسؤولين . في هذا المقال يخبرني الكاتب تجربة ألمانيا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية في مجال تطبيق الإدارة المحلية في الأجهزة المحلية . والتجربة تمتد أساساً على إنشاء مركز منفصل يستهدف مساعدة هذه الأجهزة على معالجة الضلل الناتج من الحرب ، ومواجهة نمو الأعمال وتطورها بعد انتهاء الحرب . والمقال - بجانب ما يعرفه من آراء - يسرد إنجازات المركز المذكور التي أدت إلى نجاح ملحوظ في المجالات التنظيمية وإدخال اليكسفة وترشيد الإنتاج . على أن نقطة التركيز في هذا المقال هي ما يثيره الكاتب من تساؤلات حول الحاجة إلى تطوير أسلوب تقديم الخدمات التنظيمية والإدارية إلى الأجهزة المحلية في مصر ، وأهمية وضع أولويات للموضوعات المحلية في مجال تقديم هذه الخدمات بما يمكن معه التعميل بالنمو الاقتصادي وترشيده .

تمر البلاد في المرحلة الحالية بنقطة تحول هامة في تاريخها . ففي نفس الوقت الذي يجري فيه استثمار نتائج عملية العبور الكبرى التي تمت في شهر أكتوبر سنة ١٩٧٣ على الصعيدين السياسى والمسكرى يتعين الاهتمام بالاعداد لنهضة كبرى في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية . الا ان التصدى لهذا التغيير ليس بالأمر المهيّن . ولقد أصبح من الضروري العمل

عبد الحليم محمود حبيب

ماجستير في الادارة

مدير ادارة بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة



## مركز التبسيط الإداري للأجهزة المحلية في كولونيا(١)

### ١ - نشأة المركز :

أنشئ هذا المركز في قلب اتحاد المدن الألمانية (٢) في سنة ١٩٤٦ أى بعد انتهاء معارك الحرب العالمية الثانية . وكان الهدف من إنشائه مساعدة الأجهزة المحلية على معالجة الخلل الذي أحدثته الحرب ومواجهة نمو الأعمال في هذه الأجهزة بعد الحرب . وقد ركز المركز دوره في البداية على إجراء فحوص أو دراسات فردية في التنظيم في مقابل تعامل يحصل عليها . على أن هذا الأسلوب في العمل ترتب عليه تشتت النشاط الذي يقوم به رجال التنظيم ، إذ أنه لم يكن يسمح بالتمق في المشكلات المشتركة ذات الطابع الجهاى كما أنه لم يكن يسمح لمعد كبير من الجهات بالاستفادة من نتائج الأبحاث التى يقوم بها المركز . على أنه بمرور الوقت اكتسب المركز خبرات واسعة حصل عليها من المارنة بين أجهزة الخدمة في المدن المختلفة ، وقد مكّنه ذلك من الاتجاه الى وضع مبادئ عامة في التنظيم الإدارى وفي طرق العمل بحيث تصلح للتطبيق في الأجهزة المحلية .

### ٢ - تشكيل المركز :

يعمل المركز كمؤسسة مستقلة تضم في شكل اتحاد المقاطعات وكذلك اتحادات هذه المقاطعات .

على ادخال تقاليد تاريخية أو منهج أو أسلوب يمكن اتباعه في تنظيم وإدارة عملية الفنية . ولعله مما يفيد في أرساء دعائم التغيير المنشود الاطلاع على التجارب التى مارستها الدول المتقدمة التى خاضت معارك مصيرية كبرى كانت نقطة انطلاق بالنسبة لها في مجالات التنمية والتعمير التى حققت فيها أعلى معدلات التقدم والنمو . ونقل التجربة التى مرت بها ألمانيا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية من التجارب الرائدة في هذا المجال . وفي هذا المجال سنعرض لمؤسسة مريدة في نوعها هى مركز التبسيط الإدارى للأجهزة المحلية في كولونيا الذى أنشئ في قلب اتحاد المدن الألمانية في سنة ١٩٤٦ بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية . فقد حقق هذا المركز نجاحا ملحوظا في تحسين إدارة البلديات في نفس الوقت الذى أبقي فيه على احترامه لاستقلالها الذاتى وحريتها . كما أنه حقق مفعلا مائى الأهمية بتجميع اختصاصات الأجهزة المحلية . وبعد أن تقوم باستعراض نشأة هذا المركز وتشكيله وطرق العمل المتبعة فيه وأسلوب التطبيق العملى لتوجيهاته وأسلوب نشر أعماله وبعض الانجازات التى حققها سنحاول إبراز أسباب نجاح هذا المركز في تحقيق الأهداف المبتغاة من إنشائه والتعليق على امكانية الاستفادة في بلادنا من تجربته ليكون ذلك نبراسا للممارسين في مجال الإدارة والتنظيم ومنطلقا في سبيل أسلوب أكثر فاعلية وملاءمة في هذا المجال .

(٢) قامت المجالس المحلية بتشكيل اتحادات لها على مختلف المستويات ( قبرى ومدن ومراكز ومقاطعات ) وذلك لتسهيل خدمة الافراض المحلية وتطوير المصلح الطبقة واثابة المصروفات بين هذه المجالس وقد تكون اتحاد المدن الألمانية الكبيرة في سنة ١٩٠٥ كمؤسسة دائمة غير حكومية وفي سنة ١٩٢٠ أصبح هذا الاتحاد يضم ٢٨٠ مدينة كأعضاء ماعين ، ٩٠٠ أعضاء غير ماعين يظنون الاتحادات الوليات وفي سنة ١٩٢٢ تكونت اتحادات المراكز والمدن الصغيرة والقرى وفي سنة ١٩٤٩ أميد تأسيس الاتحادات الأريمية كمؤسسات اختيارية للسلطات المحلية ولها مجلس أعلى يديره او اتحاد مفرالى ينسق أعمالها جميعا - ويضم اتحاد المدن الألمانية الى تاذية الخفيات للسلطات المحلية فردية كانت أو مجتمعة بخ تضم الخبرات والمعلومات والمعلومات التشريعية والتنظيمية والإدارية وكذلك الخفيات المالية . كذلك يهدف الاتحاد الى تطوير المصلح الطبقة ومواجهة السلطات العمومية الإملى وإقامة مشروعات مشتركة بين المجالس المحلية .

وينتخب أعضاء المركز في شكل جمعية عمومية مجلسا للإدارة كل ثلاث سنوات يتكون من اثني عشر شخصا من ذوي الخبرة في أعمال المجالس المحلية ويقرر مجلس الإدارة قبول الأعضاء الجدد . كما أنه يعتقد الجزيئية ويحدد حصص الاشتراك ويعين مدير المركز بعقد مدته ست سنوات - ويختار المدير ويساعده الأتربون من كبار رجال الإدارة في الأجهزة المحلية .

### ٣ - طرق عمل المركز :

يعتمد العمل بالمركز على الدراسات المشتركة وتبادل الخبرات العملية والاستعانة بالموظفين المختصين في المدن المنضمة إليه . ويشارك هؤلاء في الدراسات التي يجريها المركز . وهناك حوالي ثلثائة من هؤلاء الموظفين من العمدة ومعاونيهم ورؤساء الأجهزة المحلية فضلا عن غيرهم من ذوي الخبرة يشتركون في الدراسات التي يجريها المركز . ويجتمع هؤلاء في شكل عدد من اللجان أو مجموعات العمل لدراسة الموضوعات التي يشغل بها المركز . وتعدّد الجلسات برئاسة عضو من أعضاء مجلس إدارة المركز في مقار الهيئات التي تساهم في الدراسة . ويحتاج الوصول إلى نتائج نهائية في شكل آراء أو توجيهات إلى عقد العديد من الجلسات التي قد تمتد أحيانا على مدى عدة أشهر وتحدد أولوية الموضوعات للدراسة بواسطة مجلس الإدارة وفق الاجتهادات التي يبيها الأعضاء المنضمون إلى المركز ويتم تصنيف الموضوعات التي تجرى دراستها وفق جدول ينشأ على أساس من خطط توزيع الأعمال المقترحة لتنظيم إدارة الوحدات المحلية . وقد تم لذلك عمل احصاء بجميع اختصاصات وأعمال الإدارة المحلية . وحتى لا تقتضت الجهود تنفادي الأجهزة المحلية القيام بدراسات تقع في مجال نشاط المركز . ومن الاهتمامات الرئيسية لأعمال البحوث التي يقوم بها المركز وضع توجيهات قابلة للتطبيق على كل المناطق وكل الهيئات . على أن التجارب أثبتت أنه من الضروري لوضع المشكلات في

إطارها الصحيح وللوصول إلى الحلول المناسبة لها يتعين التفريق بين المدن وفق عدد سكانها . وعلى ذلك مقصد صار تقسيم المدن إلى ثلاث فئات :

- ١ - أقل من ٤٥.٠٠٠ نسمة
- ٢ - من ٣٠.٠٠٠ إلى ٤٥.٠٠٠ نسمة
- ٣ - من ٢٠.٠٠٠ إلى ٣٠.٠٠٠ نسمة
- ٤ - من ١٠.٠٠٠ إلى ٢٠.٠٠٠ نسمة
- ٥ - من ٧.٠٠٠ إلى ١٠.٠٠٠ نسمة
- ٦ - من ٥.٠٠٠ إلى ٧.٠٠٠ نسمة
- ٧ - من ٢.٥٠٠ إلى ٥.٠٠٠ نسمة
- ٨ - من ١.٠٠٠ إلى ٢.٥٠٠ نسمة

وعلى سبيل المثال يمكن القول بأن المركز قد يحيد للفئة ( ١ ) شكلا تنظيميا يتضمن ٤٤ وحدة بيلما يحيد للفئة ( ٨ ) عددا من الوحدات يتراوح بين ١١ ، ٦ وحدة .

ورغم أن المركز يرى أن العمل التنظيمي لا يصبح هاما إلا بالنسبة للإدارات المحلية التي تخضع عددا من السكان يزيد على ١٠.٠٠٠ نسمة إلا أن نتائج أعمال المركز يتم إبلاغها مقابل أجر إلى المدن التي يقل عدد سكانها عن ذلك بناء على طلب هذه الوحدات . ونظرا لوجود عدد كبير من المدن في ألمانيا ( ٥٥٠ مدينة يزيد عدد سكانها على ١٠.٠٠٠ نسمة ) فإن تقسيم المدن الألمانية إلى فئات على أساس عدد السكان في كل منها يصبح ذا فائدة كبيرة في تحديد عدد من الإدارات البلدية يتنازل في مدن الفئة الواحدة كما أنه يتيح الفرصة أيضا لتبادل وجهات النظر المتفرقة . وفي هذه الظروف فإن الآراء التي تنشأ عند وضع توجيهات عامة صالحة للتطبيق على كل المدن يتعين أن تتساوت في تفاصيل تطبيقها وفق الخصائص الخاصة بكل مجموعة

من الاختصاصيين المؤهلين بواقع اختصاصي واحد لكل ألف من موظفي الأجهزة المحلية ، وعلى ذلك ففى مدينة كولونيا التى يصل فيها عشرون ألفا من الموظفين والمستخدمين والمعال يعمل بمكتب التنظيم المحلى عدد من الاختصاصيين يتراوح ما بين ١٥ ، ٢٠ اختصاصيا .

#### ٥ - نشر أعمال المركز :

يتم طبع النتائج التى تسفر عنها الدراسات التى يقوم بها المركز وترسل الى الأعضاء المنضمين اليه . وإذا كانت هذه النتائج تتضمن مبادئ عامة فيتم إبلاغها الى إدارات الولاية والدولة . كما يتم إبلاغها أيضا الى الأجهزة العامة أو شبه العامة المشتغلة بالتنظيم ووحدات القطاع الخاص أو مجموعات الإنتاج التى تهتم بموضوعات الدراسات التى يجريها المركز . وقد أصبح بذلك من الممكن توحيد وجهات النظر فى موضوعات التنظيم الإدارى أو إدارة أجهزة الخدمة العامة فى ألمانيا الغربية كلها .

ويصدر المركز نشرة اعلامية تظهر مرتين شهريا ، وذلك لاعلام الجهات المنضمة اليه بصفة دائمة بحالة الأعمال التى يجريها ويسا يتم من اتصالات وعلاقات بينه وبين الأجهزة والمعاهد والمكتبات والمؤتمرات والتدريب والدراسات والنشر ، وكذلك بما يتم من تبادل للخبرات بينه وبين العالم الخارجى ، حيث يجرى هذا التبادل بشكل واسع عبر أنحاء أوروبا بأكملها .

#### ٦ - ميزانية المركز :

ويتم تمويل أنشطة المركز من طريق حصص تقدمها سنويا الأجهزة المحلية المنضمة اليه - ويتم تحديد هذه الحصص بواسطة مجلس إدارة المركز على أساس عدد السكان فى آخر سبتمبر من كل عام بواقع ١,٨ Pfennig لكل فرد . ولما كانت غالبية المدن منضمة الى المركز فان موارده تصل الى حوالى نصف مليون مارك ألماني .

من المدن وعندما يتحقق التعاون بين المدن المختلطة التى توفر الى اللجان أفضل اختصاصيها فان اشترك هؤلاء الاختصاصيين وروح الاستقلال التى تعمل بها هذه الجماعات تضمن الموضوعية والصفة العلمية للتوصيات التى تقدم استخلاصا من الدراسات التى تجرى بشأن الهيكل التنظيمى لأجهزة الخدمة وتوزيع الاختصاصات المحلية وتحديد المقررات الوظيفية وتقسيم وظائف العمل والميكنة وعائد الخدمات الاقتصادية الى غير ذلك . ومن الأعمال الهامة التى قام بها المركز بمعاونة رجال مكتبة الجامعة وضع قائمة بالدراسات فى مجال التنظيم التى نشرت باللغة الألمانية .

#### ٤ - تطبيق آراء المركز :

لا يوجد أى التزام بتطبيق الآراء التى تصدر عن المركز . كما أن خطط وإطارات التنظيمات التى يضمها المركز ليس لها صفة القواعد الانزامية . فكل مرسل اليه حر تبايا فى قبولها أو عدم قبولها . وغالبا ما يقتضى تطبيق آراء المركز على الظروف المحلية الخاصة بإجراء دراسة خاصة لهذه الظروف . وهذه الدراسة يقوم بها مكتب التنظيم الذى يوجد فى كل مدينة والذى يقوم بوظيفته فى المحليات مفوضا من المركز فى نفس الوقت الذى يحتفظ فيه بحريته الكاملة فى العمل . ومكاتب التنظيم وطرق العمل يوجه هام تشكل جزءا من جهاز الخدمة وتوضع مباشرة تحت سلطة العمدة ، وهى المسئولة عن التطبيق العملى لدراسات التنظيم وطرق العمل وتباير مسئولياتها هذه بالاتصال بالإدارات المحلية المختصة . ومن طريق مكاتب التنظيم المحلية للمركز أن يتابع التطبيق العملى للأفكار التى يتم وضعها بهيئته . كما يتعرف المركز كذلك على الصعوبات التى تواجه التطبيق ويعطى التوجيهات ويتلقى المقترحات بشأنه ، ومن شأن هذا كله ضمان اهتمام كل محل من أعمال التنظيم فى هدى من المعرفة الكاملة بصعوبات التطبيق المتوقعة . وتشكل مكاتب التنظيم المحلية من عدد

### (١) دراسة التواحي التنظيمية في إدارة شئون الأفراد :

اهتم المركز منذ أيام انشائه الأولى بالدراسات المتعلقة بالتواحي التنظيمية في إدارة شئون الأفراد. وقد قام عدد من كبار الموظفين الذين حصلوا على خبرات متقدمة في توجيه وإدارة شئون الأفراد في الأجهزة المحلية بإجراء دراسات تهدف إلى وضع أسلوب لتحديد المقررات الوظيفية للأجهزة المحلية على أساس من تقسيم المدن إلى فئات . وقد أجريت هذه الدراسات في عدد من المدن الكبيرة باتلهم Rhénanie-Westphalie وقد ركزت البحوث التي أجريت في هذا المجال على الوظائف Postes de travail مستخدمة في ذلك طرق ووسائل البحث التي سبق أن تأملت بها الإدارات والأجهزة المختلفة وبوجه خاص الأبحاث التي تأملت بها اللجنة الخاصة بالإدارة الاقتصادية «Comité pour une administration économique»

وقد تم عرض نتائج هذه الدراسات في تقريرين أساسيين ظهر في سنة ١٩٥٤/٥٣ وصدرت منها بعد ذلك طبعات جديدة مراجعة ومكاملة . وقد ركز التقرير الأول على خطة المقررات الوظيفية وطريقة التحديد النومي للوظائف (درجات الوظائف grades des postes de travail) بينما ركز التقرير الثاني على تحليل الوظائف والتقدير الكمي لها أي تحديد أبعادها في ضوء متوسط الوقت اللازم لإنجاز العمل . وبناء على ذلك فقد تم التخلي عن التقديرات الخرافية التي كان يتم بواسطتها تحديد عدد الموظفين اللازمين لمواجهة الالتزامات المنوطة بجهات الخدمة ودرجات السلم الوظيفي الملائمة لنوع الخدمات المؤداة ليحل محل ذلك التطبيق الفعلي للطرق الموضوعية والأسلوبية . وتعتمد دراسة المقررات الوظيفية للأجهزة المحلية على خطة توزيع أعمال هذه الأجهزة . فجميع أنشطة هذه الأجهزة يتم تجميعها في ثمانية أقسام رئيسية كل منها يحتوى على أقل من

عشر خدمات ، ويتناقص عدد الخدمات عند الانتقال من فئة من المدن إلى فئة أخرى ذات عدد أقل من السكان . بعد ذلك يتم تجميع الأعمال والاختصاصات التي تتماثل في طبيعتها وأغراضها ونظمها القانونية طبقاً لبدء التصنيف الوظيفي ويتم تركيز هذا التجميع كلما نقص عدد السكان الذين تقدم لهم هذه الخدمات . وتعمل المخطط النموذجية للمقررات الوظيفية في كل فئة من المدن على تحديد ما تكلف به أجهزة الخدمة من أنشطة . كما تقوم بإيضاح الدرجات والفئات الخاصة بالوظائف التي تمارس في داخل كل جهاز من أجهزة الخدمة . ويسمح ببعض الهوامش في مجال التطبيق لمقابلة الظروف ذات الطابع المحلي . على أنه يلاحظ أن ما يتم تحديده في هذه المخطط لا يأخذ إلا صفة التوجيه . أما فيما يتعلق بالتحديد الكمي لاعداد الوظائف أي عدد الموظفين من كل درجة المقترح لكل جهاز من أجهزة الخدمة فقد وضع المركز تحت تصرف كل إدارة من إدارات الخدمة بالأجهزة المختلفة بياناً عن كيفية إجراء هذا التحديد لتقوم به بنفسها في ضوء ما تقوم به من أعمال .

### (ب) دراسات الميكنة واستخدام الآلات :

#### La mécanisation et l'automatisme

يقصد بالميكنة في دراسات المركز استخدام الماكينات وفيها من الوسائل الميكانيكية بما في ذلك البطاقات المثقبة . كما يقصد باستخدام الآلات استخدام الأجهزة الإلكترونية (ensembles électronique)

وينبغي التمييز بين الماكينات الخاصة (les machines spéciales) والماكينات العامة (les machines universitaires) والأولى هي التي لا تستطيع أن تفعل إلا عملاً واحداً مثل ماكينات الكتابة أو النسخ أو التصوير الدقيق أو الحساب أو الفواتير أو العنونة أو الحاسبة ، أما الماكينات العامة فهي الماكينات التي يمكنها تنفيذ عدد

يتحقق من هذا العمل من الفوائد . وقد صاحب ادخال الميكنة وعلى وجه الخصوص الأجهزة الالكترونية الكثير من المشكلات البشرية . فقد اصطلح هذا العمل بالروتين ، كما اصطدم بالخوف من التغيير والخوف مما يصحب ادخال الميكنة عادة من تسريح لعدد من العاملين ولذلك ينصح المركز بأن يتم استخدام الميكناتيكية تدريجيا حتى يمكن التغلغل بسهولة عن الموظفين الذين يتم تسريحهم كما يساعد ذلك على الحصول على معلومات أكثر اكتمالا وأكثر تصديدا وفي وقت اسرع .

#### ( ج ) الدراسات الخاصة بتمن الثراء أو التكلفة وتكاليف الخدمات :

(Prix de revient et coût des services)

رغم أن أجهزة الخدمة العامة لا تخضع في المبدأ لقواعد اقتصاد المنافسة إلا أنه من الضروري التعرف على العائد الذي تحصل عليه هذه الأجهزة وكذلك على الثمن الذي تتكلفه الخدمات بالضبط . كذلك ينبغي التعرف على ما إذا كان اشباع الحاجات يتم بأكثر الأسعار اعتدالا . وأخيرا ينبغي الكشف عن النفقات الزائدة والوظائف المزدوجة والعمل من طريق الرقابة على الإيرادات والمصروفات على توجيه الاستثمارات نحو أكثر الاتجاهات ملاءمة . ولما كانت الحاسبة التقليدية قد لا تغطي معلومات كافية فقد اهتم المركز بوضع نظام للحاسبة يعتمد على نماذج خاصة تسهل تطبيق هذا النظام . ويهدف هذا النظام الى العمل على تيسير التعرف على وقت على حركة الحسابات والأوضاع التي تبطلها . وقد أمكن من طريق هذا النظام مقارنة سير الخدمات المتأصلة في المدن المختلفة . كما أدى هذا الى تحقيق وفورات هامة وخفض أو حذف العوامل التي تثقل ثمن التكلفة والنفقات البالغ فيها أو عديمة الجدوى . وقد حققت النفقات الاضائية التي يقتضيها هذا النوع من الحاسبة والتي تصل الى ٤٠٪ من النفقات الكلية زيادة

من العمليات . وقد أجرى المركز العديد من الدراسات بشأن الميكنة واستخدام الآلات الالكترونية كما وضع قائمة بكافة الاعمال التي يمكن تنفيذها من طريق هاتين الوسيلتين وتعتبر اعمال الجملة Travaux de masse التي تلك التي تعود دوريا بكيات كبيرة من ظروف متشابهة من الاعمال القابلة للميكنة ولا سيما باستخدام الماكينات العالية . ومن أمثلة هذه الاعمال اعمال الفحص واستخراج الفواتير ودفع المعونات وتحصيل الإيرادات واعمال المحاسبة لا سيما محاسبة المخازن . على أن استخدام هذه الماكينات المسماة لا يغنى بصفة مطلقة من استخدام الماكينات المتخصصة . وتبرز مزايا الميكنة على وجه الخصوص عند وجود نقص في الأيدي العاملة أو صعوبة في توفير الأفراد اللازمين لأعمال الإدارة . ويرى المركز أن استخدام الأجهزة الالكترونية يكون مفيدا في المدن التي يزيد عدد سكانها عن ٢٠٠.٠٠٠ نسمة . أما البطاقات المثقبة فيفيد استخدامها في المدن التي يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠.٠٠٠ نسمة ، ٢٠٠.٠٠٠ نسمة كما ينصح المركز باستخدام أجهزة مركبة مصغرة للبطاقات المثقبة في المدن التي يتراوح عدد سكانها بين ٢٠ ، ١٠٠ ألف نسمة . ولما كان هناك نقص في الأجهزة الالكترونية الصغيرة التي تكون أسعارها في متناول اليد فإن المركز يهتم بتعريف منتجي هذه الأجهزة باحتياجات الأجهزة المحلية منها ليقيموا بدورهم بالعمل على توفيرها . وفيما يتعلق بطرق استغلال الأجهزة الالكترونية فينبغي تأخير الماكينات في أهيتها شراءها نظرا لسرعة التقدم التقني التي قد تدعو الى تغيير النماذج les modèles المستخدمة كل عدة سنوات . كذلك قد يتم تنفيذ الاعمال بطريق ( المصنعية ) à façon لحساب الأجهزة المحلية في أحد المشروعات الخاصة كما قد تنشأ على مستوى الولايات بعض الوحدات المركزية التي تكلف بانجاز أعمال عدد من الأجهزة المحلية . على أنه يلاحظ أنه في الأجهزة المحلية لا ينتشر تجمع هذه الأجهزة في شكل لجان أو اتحادات تقوم بانجاز الاعمال بالاشتراك فيما بينها رغم ما يمكن أن

في الوفورات المحققة في بعض الحالات وصلت في بعض الحالات الى ٥٠٪ من النفقات الكلية .

ومن أجل تطبيق توجيهات المركز وبصفة عامة لتعميد الموظفين على النظر الى الخدمات العامة بروح الإدارة الاقتصادية الرشيدة نظم المركز دورات تدريبية لتدريب الموظفين على أسلوب الحاسبة الجديد . وقد تدرب أكثر من ٦٠٠ موظف على تنظيم حسابات ثمن التكلفة والإيرادات . وبلغ من نجاح هذه البرامج أن واجه المركز صعوبات في تلبية طلبات الالتحاق بهذه البرامج .

وقد تم المركز بإجراء العديد من الدراسات التي تتعلق بدراسة الأسواق ووضع قواعد توريد المهبات ليسنى للالتزاج الاستفادة من هذه الدراسات والقواعد والالتزام بالصفات المطلوبة ولتسهيل أعمال التوريدات والخدمات المادية . كذلك قام المركز بتوجيه الجهات بشأن حفظ وتجديد البضاعة بهدف تفادي تضخمها الذي قد يقلل الإدارة الى حد كبير ويعطل اصولا هامة . وقد أجريت دراسات متصلة بشأن نظام استخدام المواد المخزونة ، وأمكن في ضوء هذه الدراسات خفض حجم البضاعة المخزونة الى حوالي النصف .

ومن إنجازات المركز أيضا النتائج الملحوظة التي حققها فيما يتعلق بمشكلة قد تبدو من النظرة الأولى مجردة من أية أهمية ، وهي مشكلة تنظيف المباني العامة والبنائية بها . وقد سمح تطبيق الأساليب والطرق التي أوصى بها المركز بخفض متوسط النفقات بما يتراوح بين ٢٥٪ ، ٣٠٪ وهذا الخفض يمثل بالنسبة لخدمة مثل كولونيا مليون مارك المسائي في السنة .

#### ٨ - مقومات نجاح المركز :

تعتبر الحليات في المساندا الفربية عنصرا حيويا هاما اعتمدت عليه الدولة في تنمية وتعمير مرفقها ونشاطاتها في الفترة التي تلت الحرب

العالمية الثانية ، وكان لها توة دفع هائلة في مجال التنمية اسفرت عن معدل كبير من النمو الاقتصادي . ويظهر من استقراء التجربة الماسائية أن جانبيا كبيرا من نجاحها يرجع الى كفاءة أجهزة التخطيط والتنفيذ بوجه عام ، ولا سيما ما يخدم منها الأجهزة المحلية . وتعتبر أجهزة التنظيم وطرق العمل من بين أجهزة التخطيط التي كان لها أسسته من توجيه فنى رشيد لطيب الأثر في الارتضاع بمستوى أداء الأجهزة المحلية . وتجسمل مقومات نجاح مركز التبسيط الإداري للأجهزة المحلية في كولونيا في الآتي :

✱ توافر الخبرة العملية في أنشطة الأجهزة المحلية لدى مدير المركز ومساعديه الأتربين حيث يجرى اختيارهم من بين كبار رجال الإدارة في تلك الأجهزة .

✱ الاعتماد في الدراسات التي يقوم بها المركز على مساعدة واشترك الموظفين المتخصصين وذوى الخبرة في الموضوعات التي يعالجها المركز واتاحة التبادل المبر لوجهات النظر المختلفة .

✱ الاعتماد على اعطاء توجيهات عامة يتم استنباطها في ضوء دراسات تفصيلية مقارنة ، مع مراعاة أن تكون هذه التوجيهات قابلة للتطبيق في كل المناطق وكل الجهات وترك تفاصيل التطبيق للأجهزة المحلية لتقوم بها في ضوء الخصائص الخاصة بكل منها . على ألا يتم هذا التطبيق الا بعد دراسة يقوم بها مركز التنظيم المحلي لبحث مدى صلاحيتها ويضمن هذا الأسلوب ملاعبة التطبيق العملى لتوجيهات المركز .

✱ تبعية مكاتب التنظيم وطرق العمل المباشرة لرؤساء الأجهزة المحلية مما يحقق لها سهولة الاتصال بالإدارات المختصة ، ويسهل متابعة التطبيق العملى للأفكار التي

يضعها المركز . كما يسمح بالتعرف على الصعوبات . لتى تواجه التطبيق .

\* وجود عدد كاف من المتخصصين في التنظيم حيث يراعى وجود موظف متخصص في التنظيم لكل ألف من موظفي الأجهزة المحلية .

\* الاهتمام بنشر نتائج البحوث التى يجريها المركز على جميع الجهات المعنية والعمل على تحقيق وحدة وجهات النظر في موضوعات التنظيم الإدارى أو إدارة أجهزة الخدمة العامة على مستوى الدولة وكذلك الاهتمام بتبادل الخبراء مع الخارج .

\* الاهتمام بتحويل أنشطة المركز على أسس عدد السكان الذى يقدم خدماته لهم ، وهذا من شأنه توفير الخدمات التى يمكنها تغطية هذه الأنشطة على أكمل وجه .

\* الاهتمام باختيار موضوعات الدراسة بحيث يتم التركيز على الموضوعات الحيوية التى تعمل على تحقيق أكبر قدر من ضبط العمل وحسن توجيه الموارد وبها يحق الوصول الى الأهداف المنشودة بأعلى كفاءة ممكنة وأقل تسدر من التكاليف . ويلاحظ فى الموضوعات التى ركز المركز نشاطه فيها أهميتها وارتباطها بتنمية الموارد وتوثيرها وحسن توجيهها .

## ٩ - حول إمكانية الاستفادة فى بلاندا من تجربة هذا المركز :

ان نجاح تجربة هذا المركز والظروف التى نشأ فيها وما كان له من اثر فى دعم حركة التنمية والتعمير فى المسائيا الغربية منذ الحرب العالمية الثانية . كل ذلك يدعو الى التساؤل عن إمكانية الاستفادة من هذه التجربة فى بلاندا ولا سيما فى هذه الفترة من معركتنا المصرية الكبرى . وبالأخذ فى الحسبان أن قضية التعمير والتنمية لا تقتصر مدها على مقتضيات تنمية وتعمير المدن

التى حل بها الدمار والعدوان فى منطقة القناة فحسب ، بل يقتضى الأمر امتداد أنشطة التنمية والتعمير لتتطلى كافة أنحاء البلاد باعتبار أن ذلك قد أصبح أمرا ضروريا للملاحقة ركب الحضارة ومواجهة ما ينتظر من نمو فى السكان واحتياجاتهم من السلع والخدمات . لذلك فإن معركة التنمية والتعمير التى تواجهها البلاد وما تتطلبه من حسن توجيه واستخدام الموارد لما يجعلنا فى وضع قد يشبه الى حد ما الوضع الذى وجد فيه الإنسان أنفسهم بعد الحرب العالمية الثانية ، بحيث يمكن القول بوجه عام بإمكانية الاستفادة من التجربة الإنسانية فى ضوء الظروف المحلية . وانطلاقا من هذا المفهوم فإنه للاستفادة من التجربة الإنسانية فى مجال الخدمات التنظيمية والإدارية للأجهزة المحلية يتمين إبراز إطار هذه التجربة وبحث مدى ملاءمته للتطبيق فى بلاندا . وفى ضوء ما تقدم فإن الخدمات التنظيمية والإدارية المركزية التى تقدم للأجهزة المحلية فى المسائيا الغربية تتم فى الإطار الآتى :

\* اتصالات المجالس المحلية وهذه مؤسسات دائمة غير حكومية تهدف الى امداد الأجهزة المحلية بالمعلومات والخبرات المتخصصة فى المجالات الفنية والمالية والتشريعية والتنظيمية والإدارية . كما تؤدي خدمات خاصة لهذه الأجهزة وتساعد على تطوير مصالحها المحلية وإقامة المشروعات المشتركة فيما بينها .

\* أجهزة التنظيم المركزية وتقدم خدماتها للأجهزة المحلية فى إطار الخدمات التى يقدمها اتحاد المجالس المحلية للأجهزة المحلية ، وذلك بواسطة جهة مركزية تعمل فى قلب الاتحاد وتتوافر لها كافة الإمكانيات، سواء من الأفراد المتخصصين ذوى الكفاءة العالية والخبرة فى أعمال الأجهزة المحلية أو من الموارد المالية المتاحة أو الاتصالات الجيدة .

فيه تقديم الخدمات التنظيمية والإدارية المركزية إلى الأجهزة المحلية وبحيث يتحقق عن طريق ذلك رفع مستوى أداء هذه الأجهزة ؟

٧ - ما هي الموضوعات البحثية في مجال تقديم الخدمات التنظيمية والإدارية إلى الأجهزة المحلية التي تعين إعطاؤها الأولوية بحيث يؤدي ذلك إلى التعجيل بالنمو الاقتصادي المستهدف وترشيده ؟

أن الإجابة على هذه التساؤلات وغيرها ينبغي أن تكون موضع اهتمام باحثي الإدارة في مصر إذا رغبوا بلبلادهم في اللحاق بغيرها من الدول المتقدمة التي سبقتها في مضمار التقدم والنمو .

أهم المراجع :

١ - Bulletin O & M, revue Trimestrielle, publiée par le service central d'Organisation et Méthodes (Ministère des Finances et des Affaires économiques, Direction du Budget, Paris, no 3, Janvier-Mars 1962.

٢ - دراسات في نظم الحكم المحلي أعداد البعثة الثانية لوزراء الإدارة المحلية إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية في المدة في ١٧ أغسطس إلى ٤ أكتوبر سنة ١٩٦٣ وقامت بنشرها في سنة ١٩٦٤ وزارة الإدارة المحلية بمصر .

وفي ضوء هذا التحديد وفي مجال الاستفادة من هذه التجربة الألمانية فإن التساؤل ينور الآن حول النقاط الآتية :

١ - مدى فائدة وإمكانية انشاء اتحادات للجانس المحلية في مصر في شكل مؤسسات دائمة غير حكومية تهدف إلى معاونه الأجهزة المحلية .

٢ - مدى فائدة وإمكانية انشاء أجهزة فنية متخصصة في تقديم الخدمات التنظيمية والإدارية للأجهزة المحلية وتلحق بالاتحادات المشار إليها في حالة انشائها ، أو غيرها من الأجهزة القادرة على دعم نشاطها .

٣ - مدى إمكانية توفير العدد الكافي من الأفراد ذوي الخبرات العالية للعمل بهذه الأجهزة وكذلك مدى إمكانية الاستعانة بالموظفين المتخصصين في الأجهزة المحلية ؟

٤ - مدى إمكانية أرساء أساس سليم لنظام العمل بهذه الأجهزة المركزية المتخصصة بحيث يتحقق للأعمال التي تقوم بها الفعالية والنجاح وكذلك مدى إمكانية أرساء أساس سليم للملائمة بين هذه الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية ووضع ضوابط سليمة لهذه العلاقة ؟

٥ - مدى إمكانية تدبير الاعتمادات اللازمة لتمويل هذه الخدمات التنظيمية والإدارية بدون أن يضيف ذلك مضافاً جديداً على أعباء الدولة ؟

٦ - مدى إمكانية الأخذ بأي شكل آخر من الأشكال يتم بموجبه تحديد الإطار الذي يجري

\*\*\*



# نواحي المعرفة في فلسفة الإدارة العامة عند الصينيين القدامى

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

لم تتباور الإدارة العامة كعلم له أصول ومبادئ وتطبيقات إلا في القرن الحالي . وهذه الحقيقة لا تنفي حقيقة أخرى أن الإدارة العامة كعلم صنف وتمارسه لها عراقتها في تاريخ مدنية الإنسان . بل أن هذه المدنية تدن في خلقها إلى إدارة عامة وأهمية وتحت عنوان « مع قديم الفلسفات في الإدارة العامة » يحاول الكاتب الدليل على هذه الحقيقة ، وقد نشرته المجلة مقالين ، أحدهما عن الصينيين القدامى ، والثاني عن العراقيين القدامى ، وفي هذا المقال يقدم الكاتب محاولة جسيمة لاستخلاص بعض نواحي الفلسفة الإدارية عند الصينيين القدامى .

حينما ألف « ديورانت ول » كتابه من « قصة المدنية » (The Story of Civilization) (١) اختار من بين أحوال فلاسفة الصين القدامى ، حكمة وردت في خطبة « الدوق جو » (Duke of Shao) التي ألهاها أمام مليكه « لى سوانج » (Li-Wang) عام ٨٤٥ ق م ، حوت كل معاني الحرية ، التي يتطلع إليها أي شعب في أي عصر من العصور ، ليحققها له حاكمه ، أن كان يعرف

## عبد الفتاح رؤوف الجلالى

مدير الإدارة العامة للتخطيط والتخطيط والمتابعة  
بشركة النصر للنفط والغاز والسجائر

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها « جوانب الفكر الإداري في فلسفة العراقيين القدامى » نشر في عدد يناير ١٩٧٤ المصعد الثالث - المجلد السادس .

(١) عندما ترجمت لجنة المؤلف والترجمة والنشر كتاب (Durant Will, The Story of Civilization) الحضارات له عبارة « قصة الحضارة » ، ولكننا نفضل أن تكون ترجمته « قصة المدنية » ، لأن كلمة (Culture) قد استقر لها كترجمة في اللغة العربية كلمة (حضارة) ، أما كلمة (Civilization) فالأصوب أن يحافظ دارسو الإدارة العامة بالذات ، على ترجمتها في العربية بكلمة (مدنية) ، وذلك حتى لا يختلط الأمر بينها وبين كلمة (Culture) لأن هذه الكلمة تعني ، كما قال بحق الأستاذ الدكتور إبراهيم زرقانة : « كل إنتاج للخصان مصدره العقل ، سواء كان ماديا أو أدبيا »

وهو أمر نحاول أن نبزعه في سلسلة بحوثنا المتتابعة ، تحت عنوان « وقفة مع تقديم الفلسفات في الإدارة العامة » .

وإذا كنا قد حاولنا في بحثنا عن « الالتزام بالواجب عند المصريين القدماء » وبحثنا عن « جوانب الفكر الإداري عند العراقيين القدماء » ، أن نشير إلى نوعين من الفلسفة الإدارية المبكرة ، التي جادت بهما أقدم مدنيّتين في الشرق الأدنى ، يجمع مؤرخو العلم على أنها كانتا من أقدم مدنيّات العالم<sup>(١)</sup> ، بل والكثير منهم يؤكد أنها كانتا أقدم مدنيّين فيه<sup>(٢)</sup> ، فإتينا نحاول في هذا البحث أن نتناول بالتفصيل فلسفة الإدارة العامة في مدنية ثالثة من مدنيّات الشرق القديم ، تعتبر بلا شك من أقدم مدنيّاته<sup>(٣)</sup> ، ولكنها لا تقع في المنطقة القريبة من أوروبا التي لقيت بالشرق الأدنى (Near East) التي تضم مصر والعراق ، بل هي في أبعد مناطق الشرق القديم من أوروبا ، وهي المنطقة التي لقيت بالشرق الأقصى (Far East)

وإذا كنا نبدأ في هذه المنطقة البعيدة من أوروبا ، بتحليل الفلسفة الإدارية لأهل الصين القديم ، إنما سببه أن الصين القديمة هي التي يطلق عليها العلماء « جنة المؤرخين » .

ولقد اعتنى الصينيون — منذ عصور قديمة — بتدوين تاريخهم على قطع من عظام الحيوانات<sup>(٤)</sup> حيث عرفوا الكتابة في عصر مبكر مقارب لمعرفة

حقائقية إمامة الحكم وفلسفته ، ولقد وضع « ول » هذه الحكمة في إطار مستقل ، احتل أبرز مكان تحت عنوان حديثه من الصين القديمة .

هذه الحكمة لم تكن في الواقع إلا نصيحة من « جو » للملك ، رغب أن يتتدى بها في حكمه ، إذ يقول له فيها « يعرف الإمبراطور كيف يحكم ، إذا كان الشعراء أحراراً في قرض الشعر ، والناس أحراراً في تبثيل المسرحيات ، والمؤرخون أحراراً في قول الحق ، والوزراء أحراراً في إسداء النصيحة ، والفقراء أحراراً في التفهر من الضرائب ، والطلبة أحراراً في تعلم العلم جهره ، والمعامل أحراراً في مدح مهارتهم وفي التسمي إلى العمل ، والقصب حراً في أن يتحدث من كل شيء ، والشيوخ أحراراً في تخطف كل شيء » .

والحقيقة أن آراء فلاسفة الصين القديم ، إذا ما تصفحها دارس الإدارة العامة بمعناها ، لا يمكن إلا أن يحني رأسه لفزارة المعرفة الإدارية في هذه الفلسفة ، والتي تعدد فيها الرأي ، حتى شملت نواحي كثيرة من الأضداد والمتلاحضات والمتناقضات ، التي استمرت مقبولة من الفلاسفة الذين جاءوا بعدهم ، ولا يزال يتناولها الجدل العلمي المعاصر في مجال السياسة والإدارة والاجتهاد ، بكثير من التفتيد والتحليل .

ولا جدال في أن علم الإدارة العامة علم حديث ولكن لبنات معرفته قد وجدت منذ قديم الأول ،

ولذلك لمي عبارة من « تتعامل جامعة بشرية معينة ، مع بيئة طبيعية معينة ، ليكون إنتاج هذه الجامعة مدنيّات للإنسانيات الطبيعية ، ويتأسس لدى جود الناس في الإمادة من هذه الإنسانيات ... » أما كلمة (Civilization) التي نمر على ألا تدغم في العربية إلا بكلمة (مدنية) ، فهي كما يسترسل الدكتور زرقانه تسمى (طريقة الحياة) . وهي بلنتنا العامة تسمى (الوضع) (Mode) . وهي تشير إلى « أعلى مستوى عالمي تصله الحضارة (Culture) في أقليم معين ، بحيث يكون ملو هذا المستوى باعثاً للأنانيه الأخرى على نقل معنى مظاهره إليها » . وأن لبنتنا لسكل أقليم حضارة ، ولكل شعب حضارة ، وليس لكل شعب مدنية ، لأن الحضارة لم تصل إلى مرحلة المدنية ، إلا في أقليم قليلة ، ومعد شعوب قليلة « مقدمة كتاب حضارة مصر والشرق القديم — دكتور إبراهيم زرقانه وآخرين » . من هنا فمعدنا نقول أن المدنية في أي بلد قديم ، لابد وأن يكون قد خلقتها إدارة مائة وأمية ، تعني بأن هذه المدنية قد ارتقت بالشعب الذي حاصرها إلى المستوى الذي يكون له في الحياة طريقة بطي تداد بها نفسه ، فكانت هذه الطريقة وجهة التفكير بالشعب الأخرى في زمنه . لهذا نحرص نحن باحثو الإدارة العامة على أن نؤكد للفظ civilization ترجمته في العربية بلفظ « مدنية » .

F. Sherwood Taylor, Science Past and Present, 1949, p. 5.

André Aymard et Jeanine Auboyer, Histoire Générale des Civilisations, Tome I, (١) يرجع إلى

1963, p. 11.

The World Book Encyclopedia, U.S.A. Volume 3. (٢) يرجع إلى

Ibid, p. 387. (٣) يرجع إلى

المصريين والعراقيين لها ، ولهذا انشغل  
الانثروبولوجيون في تحديد أى من المناطق الثلاث  
كانت البائدة باختراع السكتية ، التى ساعدت  
شعوبها الثلاثة على تثبيت مدينتها . والإجماع  
حاصل على أن الشعوب الثلاثة قد عرفوا الكتابة  
في وقت متقارب (١) ، وأن كان بعض الباحثين قد  
قاموا بمحاولات عدة ، لإثبات أن الكتابة الصينية  
القديمة ، قد اشتقت من السكتية الهيروغليفية  
المصرية (٢) .

بل حاول بعضهم أن يثبت أن الصين في قديم  
الزمان ، إنما كانت مستعمرة مصرية (٣) ، وكل  
ذلك لم يقلل من اعتزاز الصينيين بقيمتهم  
الإنسانية ، وبإصالة حضارتهم ، وعلو كعب  
مدينتهم ، وبأنهم شعب يوقو ما عده من الشعوب  
في انتاجه الفلسفى (٤) ، ولهذا عدوا كل أجنبي  
منهم ليس إلا بربريا (Barbarian) لا يمكن أن  
يعلو في تكبره إلى مستواهم المذهنى (٥) .

وعبوما فقد كانت قطع العظام بذلك هى المادة

الرئيسية التى استخدمها كتاب الصين القدماء ،  
وهى المادة المتخلبة لأوراق البردى عند المصريين  
القدامى ، والألواح الطين عند العراقيين القدامى ،  
ولقد حافظ الزمن على كل مادونه الصينيون  
القدامى من أحداث وآراء على قطع العظام هذه ،  
فكانت أكثر مقاومة لمساوئل الدهر من بردى  
المصريين والواح العراقيين (٦) ، كما أن الصينيين  
استخدموا في الكتابة بعد العظام ، البرونز والحجر  
والفخار الصينى ، فلما حان وقت استخدامهم  
لورق الكتابة ، كان تاريخهم الميثولوجى جاهزا  
لتدوينه عليها كاملا غير منقوص ، لهذا قال العلماء  
بحق عن الصين انها (جنة المؤرخين) .

وإذا كانت الصين القديمة جنة للمؤرخين عامة،  
فانها لا شك جنة وارفة الظلال غزيرة الانتثار  
لدارسى الإدارة العامة بالذات ، اذ كيف لا تكون  
كذلك ، وقد دون الصينيون تاريخهم الإدارى  
الميثولوجى منذ أكثر من مليونى عام ، بل على وجه  
التحديد منذ عام ٢٢٢٩.٠٠٠ ق.م (٧) ، حيث

George Sarton, A History of Science, Vol. I.

(١) ربما يكون ذلك لأن المصريين والصينيين بدأوا الكتابة باستعمال الصور للتدليل على أفعال أو أفكار ، فطالبت  
في الكتابين « صور الشمس والجبل والماء والخمر والإنسان والطير .. الخ » يرجع إلى  
Won Kenn, Origine et Evolution de l'écriture hiéroglyphique et de l'écriture Chinoise, 1939.

(٢) وقد حقق ذلك في القرن الثامن عشر الأستاذ « جوزيفجوجين » حينما اتهم علماء أوروبا بالانتاج الفلسفى للصين ،  
فحاولوا أن يسمروا من أين استلهموا حكمتهم ، ومن هم أسلافهم الأول ، فنوصل جوجين إلى أن منبع حكمتهم  
كانت مصر القديمة ، لأن الصين القديمة خضعت للسلطان الفرعونى في بدء تكوين مدنهم « يرجع إلى  
Joseph de Guignes, Mémoires dans lequel on prouve que les Chinois sont une colonie  
Egyptienne, 1949.

— Etienne, Connaissances-nous, la Chine, 1964, p. 15 .

(٣) يرجع إلى  
(٤) ويقال أنه حينما حكم مقاطعة « جو » Chu أعدالفرزاة الأجانب ، كان يتباهى بأنه لا دخل له بتعليم الصينيين،  
لأنه « أجنبي » أى « بربرى مخوش » ، ترى سلطه بين أحضان النور وأرضه تكتلها يرجع إلى  
George Catlin, A History of Political Philosophers, 1950, p. 17»

والى عهد قريب كان يخفب الأوروبيين من لفظ ( بربرى ) الذى كان يصر الصينيون على وصف الأجانب به ، وخافه  
في معاهداتهم ، فكانوا يحثون قبل توقيعها إزالة كلمة ( بربرى ) من المعاهدة . ولقد روى الأستاذ جيلز ، الذى  
أجد نفسه في تحليل فلسفة الصين القديمة ، أن زعيم العالم الصينى الذى ساعد في فرجة الغزوات التى انتصاه من  
الادب الصينى ، قد أرسل له بيتا من الشعر يمدحه فيه ، ويقول له : الحمد لله أن توصل أحد الزبائره إلى هذا  
المستوى الرابع من الادب ، الذى توصلت اليه الصين القديمة ( أم الامم ) منذ قديم الأزل ، فلما رأى هذا انبث  
من الشعر : From of old, Literature has illumined the nation of nations and now its influence has  
gone forth to regenerate a barbarian official.

(٦) ويقال خطأ أن من أهم الآثار المكتوبة على ورق البردى ، التى لم يطر عليها المتكشرون حتى الآن ، قانون  
« حموت » ، الذى كان ساريا في مصر العليا ( الفلتا ) ، حيث أظنت ليشتات النيل كل البرديات التى كانت موجودة  
في أراضيها ، ويقال أن تدوين قانون حموت على ورق البردى كان أول عمل استخدمت فيه الكتابة . ( يرجع إلى مصر  
القديمة للاستاد سليم حسن ص ٧-١٠ وإلى تاريخ القانون للاستاد الدكتور شليق شحادة ص ١١ وإلى النصل الذى  
كتبه سير هارولد أندريس بل في كتابه — الهليلبية في مصر — والذى تحدث فيه عن البرديات في مصر ، وبالنسبة لإلواح  
الطين في بلاد النهرين فقد انتقد الكثير منها بسبب الحروب ويرجع في ذلك إلى بحثنا « جوانب السكر الإدارى منذ  
المرادين القدامى » عدد مجلة الإدارة يناير ١٩٧٤ .

(٧) الغربي أن هذا يلقى وما حكته الأنثروبولوجيون ، فقد أثبت الأستاذ جيمس جان ، أن من الأرض يرجع إلى

تحدثوا فيه من إباطرتهم التي كانت تحكم في السماء بعد أن تم خلق الدنيا حسب تصورهم لكيفية خلقها ، ثم من خلفاتهم الإباطرة السلاويين الذين نزلوا الى الأرض يحكمون فيها ، ثم من الإباطرة الأرضيين الذين تولوا حكم الناس بعد ذلك حينما تفرقوا شيعا في الأرض (١) ، فحديثهم كله من الحكم والادارة ، من الذين ساسوا والذين سيمسوا ، الذين اداروا والذين ادبروا ، ففلسفتهم بذلك تدور كلها حول السياسة والادارة .

على ان الباحث في الفكر الاداري المقارن عند قدامى المصريين والعراقيين والصينيين — باعتبار مدنياتهم من اقدم مدنيات العالم ، نلتى اتمامها في كل من بلادهم ادارة عابة واعية ، لن يخطيء في اكتشاف خلاف في جوهر النظم الادارية في هذه الدنيات ، رغم انها نمت كلها على ضفاف الانهر ومن محيط القرى (٢) ، ذلك انه بينما جاءت مظاهر الادارة العامة في الدنية المصرية القديمة والخذية العراقية القديمة ، مختلفة تعاليمها بأساطير مليئة بالخيال ، وهلا فيها آلهة بلاد النيل وآلهة بلاد دجلة والفرات على الانسان القاطن في أرض هذه البلاد (٣) ، اذا بتوقراطية الحكم النابذة عن سلطة الدين على الادارة العامة ، لم تكن ظاهرة

بوضوح في مدنية الصينيين القدامى ، لانهم اعلوا في الواقع في فلسفتهم تقيمة الانسان على كل ماعداه ، وكانت بذلك أن تخلو أساطيرهم القديمة — التي لم تنج من الخيال أيضا — وكذلك نتائج فلسفتهم الفزير — الذي جاء محكما في صياغته — من سر الآلهة ، ولم يشغلهم في فلسفتهم الا الانسان والمجتمع ، فدار حديثهم في أغلبه عن كيف يحكم الانسان ؟ وكيف يدار المجتمع ؟ ثم لم تنسب الحكمة عندهم الى اله من الآلهة ، بل الى فلاسفة من البشر ، معينين بذواتهم ، عاشوا بين أهلهم ، يتكلمون معهم وينصحوهم ، ويستمعون إليهم ويسمعونهم آراءهم وينتاشون آقوالهم فيجادلهم فيما هو صحيح وما هو خطأ ، فيما هو رديء وما هو حسن ، فيما هلا فيه فهمهم وفيرا غمض عليهم فهمه ، فكانت الفلسفة في الواقع عند هؤلاء الصينيين هي محور مدنياتهم (٤) .

وحينا يقول بعض علماء الغرب أن المقدرة الادارية "The administrative ability" قد برزت أصلا في عالم الفلسفة ، من عند أملاطون (٢٨ ق م — ٣٤٧ ق م) ، إذ وضحت مفاداته للفلاسفة في كتابه الجمهورية (Plato's Republic) ليتولوا زمام الحكم والادارة ، باعتبارهم أكثر الناس

(James Jean in the Universe Around as, 489, p. 19.  
(Arnold J. Toynbee, A Study of History, 1962, p. 178).

(١) يقول الصينيون ان الذي خلق الدنيا هو انسانهم الاول « بان كو » الذي خلقه الفوضى ، وهو الذي نحت العالم من حجر الجرانيت بأرجل ومطرفة ، وظلي كبح في ذلك ثمانية عشر ألف عام ، حتى سبغ العالم في الغداه ، فلما أنزل عليه هذا مات ، ولما مات تحول رأسه الى جبال ، ونفسه الى رياح وسحب ، وصوته الى رعد ، وعينه اليسرى أصبحت الشمس ، واليمنى أصبحت القمر ، وتحولت لحيته الى نجوم ، وده الى انهار ، وشرايينه وعظامه الى طبقات أرضية ، ولحمه الى تربة ، وجوده وفحره الى نباتات وأشجار ، وإسناكه وعظامه الى معادن ، ونفاهه الى قلى وأحجار كريمة ، أما الطيليات التي كانت في جسبه فقد أصبحت أصل النوع الانساني . ثم بحلولنا بآله قد توالث بعد « بان كو » هود اشسقا فلاكين هم ( الإباطرة السلاويون ) ، وذلك حين كانت الناس تعيش في برادة ، وحكم كل إمبراطور منهم ثمانية عشر ألف عام ، وجاء بعدهم حكم ( الإباطرة الارفيين ) ، وهم الاعد عشر ألفا ، الذين تسولوا تذيب الجنس البشري ، ثم من بعدهم جاء ( الإباطرة البشر ) ، الذين تسوا العالم الى دول تشيع بذلك الناس الى امم .. الخ . . . يرجع الى أصول الحضارة الشرقية كالفيف غير سرغرس وفرجسة يدي يس ومرجسة الدكتور أنور عبد المليم ١٩٦٠ من ١٢٥ وما بعده . . ورغم قد في التاريخ الميثولوجي للمسن القديمة من تدابع وتناسق للحداد ، الا ان الممول عليه عند المؤرخين ، لا يبعد زينه من عام ٣٠٠٠ ق م . يرجع الى China in Translation Selected Articles, 1952, 1956.

The Encyclopedia Americana, 1962, Vol. 7, p. 27.

(٢) يرجع الى بحثنا « الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى » مجلة الادارة عدد يوليو ١٩٧٣ ، وبحنا من « جوانب الفكر الاداري عند العراقيين القدامى » — مجلة الادارة — عدد يناير ١٩٧٤ .

(٤) ومع ذلك يجب ان نقرر هنا أنهم كأي شعوب الأرض، التي يكرت في المعرفة الانسانية ، قد تطلوا الى السماء يستلهونها السداد ، وإذا كان الصينيون لم يحاولوا ان يتفلسفوا في عالم الابدانياتيات ، عالم ما وراء الطبيعة ، فقد شعروا برغبة السماء فاعبروها بمسحرة قوة الشعب وسلطانه وصوروا ارادة الشعب على أنها من ارادة السماء ( يرجع الى Paul Janet, Histoire de la Science Politique, Tome I.

والحب . ولهذا فإن رجال الدولة الذين غزتهم هذه المدرسة بتعاليمها ، ترعرعت معرفتهم الإدارية داخل إطار علم الأخلاق (٥) ، وبذلك ظلت تعاليم هذه المدرسة محتفظة بجمالها على طول خمسة وعشرين قرناً ، فلم توهن ولم تتزلزل قوائمها ، لأن محور فلسفتها كانت ترمى إلى خلق المواطن الأمثل ، المتحلى بالفضيلة الحقة والراغب في أن يبني أخلاقه بنفسه ، ويساعد غيره على بناء نفسه ، وهذا هو الأساس الذي تحقق به للشعب الصين التناسق داخل الأسرة ، والنظام داخل الإمبراطورية ، والرغبة في السلام مع العالم كله . من كل هذا عظمت قيمة رواد هذه المدرسة في عالم الأخلاق ، فأصبح هؤلاء الرواد ليسوا معلمين لمواطنيهم الصينيين بحسب ، بل صاروا في الواقع رسلاً للأصلاح (٦) ، ولا غرو في ذلك ، فقد كان قدامى الفلاسفة بالنسبة لشعوبهم بمثابة الأنبياء المرسلين (٧) .

ومع كل هذا فإن كثيراً ما يتجاهل علماء الإدارة العامة المهتمون بنتائج الفلاسفة ، قيمة الفلسفة الإدارية لأهل الصين القدامى ، ولا نخال أنه

استعداداً لهذه المهمة (١) ، حينما يقولون ذلك انما يخطئون بلا جدال حق كونفوشيوس (٥٥١ ق.م - ٤٧٩ ق.م) المعلم الأكبر (The Great Master) للصينيين ، ( وأول الفلاسفة السياسيين (The First Political Philosopher) في العالم كله بلا منازع (٢) ، ذلك أنه أول من وضع برنامجاً متكاملًا لبناء المدرسة الإدارية للدولة البيروقراطية (Bureaucratic State) (٣) ، وأول من طالب العلماء والفلاسفة بأن ينزلوا إلى ميادين الإدارة العامة ، ليثبتوا للشعب جدارتهم على تصريف أموره وحل مشاكل الناس (٤) ، ثم هو أول من حاول أن يبني من طريق المنطق والفلسفة « دولة الرفاهية (Welfare State) في بلده .

والتاريخ يذكر أنه حينما انتشرت تعاليم المدرسة الكونفوشية (Confucian School) أصبحت في الشرق الأقصى تمثل إحدى العقائد الدينية الهامة (Confucianism) التي دارت دراستها حول عالم الإنسانية (Humanities) إذ لم يشغلها في الحكم والإدارة بأكثر من أمرين : الإنسانية

- (١) يرجع إلى Newton P. Stallhnecht and Robert B. Brumbough, The Compass of Philosophy, 1964, p. 1.  
 (٢) يرجع إلى George Catlin, A History of Political Philosophers, 1950, p. 18.  
 (٣) يرجع إلى Lucian W. Fye, The Spirit of Chinese Politics, A Psychocultural study of the Authority Crisis in Political Development, 1968, p. 12.  
 (٤) كان هذا رداً على فلسفة « لو - تزه » أكبر فلاسفة الصين قبل كونفوشيوس، ويؤسس مذهب الطاوية (Taoism) والذي يعتبر المعلم الأول (The Great Master) للصينيين ، وأن سلم كونفوشيوس بأنه المعلم الأكبر (The First Master) ذلك أن « لو - تزه » كان لا يرى في كيا سنوفج شيئاً بعدد في العلماء والفلاسفة الصلاحيين الكبار لحكم الناس، فبدأ في فلسفته بين مناصب الإدارة العامة وبينهم .  
 (٥) أننا أيضاً لا نغف أن يستند إلى « سقراط » أسلافه الأنطون « أنه مؤسس علم الأخلاق » ، يرجع إلى ثاليت في فلسفة الأخلاق للرحوم فضيلة الأستاذ الشيخ منصور جب ، ١٩٥٥ ص ٢٢ . ذلك أن « سقراط » كان مولده بعد موت « كونفوشيوس » ، إذ ولد عام ٤٧٠ ق.م وتوفي عام ٣٩٩ ق.م . ولأنه إذا كان هناك داعٍ لاسناد كلمة « مؤسس » لعلم الأخلاق ، فأولى بها « كونفوشيوس » . وهذا لا يعط من قيمة « سقراط » ، فلسفته لا شك كان لها أثرها الواضح في التربية الأخلاقية ولكن « كونفوشيوس » كان أول من اتخذت آراءه هذا الجدان بجرأة وفساحة وفي صورة متكاملة ، معقوله هذا اللب « لأنه لا جدال كيباً يقول بحق الأستاذ الدكتور مصطفى الخشاب : « أن لفلسفة كونفوشيوس تستند مادتها من الأخلاق ، فقد كانت الأخلاق غايته السامية وهدفه المقصود » » ، يرجع إلى مؤلفه - تاريخ الفلسفة والفكرات السياسية ١٩٥٢ ص ٤٧ .  
 (٦) "In short, Confucius and his followers, taught moral self-cultivation and social and political order through moral efforts. They were not only teachers, however, but people primarily devoted to reforms". "See, A New Survey of Universal knowledge, vol. 6, p. 387.  
 (٧) "See, Benetto Groce, Politics and Morals, Translated from Italian by Salvador J. Castighon, 1946, p. 7.

أن يحسنوا تنظيم هذه الولايات ، لم يجدوا من ركيزة لذلك الا في تنظيم أسرهم ، فلما أرادوا تنظيم أسرهم ، انشغلوا قبل أى شئ بتهذيب نفوسهم ، فلما أرادوا تهذيب نفوسهم مهدوا لها بتطهير قلوبهم ، فلما أرادوا تطهير قلوبهم ، حزموا أمرهم في أن يكونوا مخلصين في تفكيرهم ، فلما أرادوا أن يكونوا مخلصين في تفكيرهم ، لم يسلمهم في ذلك الا توسيع دائرة معارفهم فبحثوا عن حقائق الأشياء ، فلما اهتموا لحقائق الأشياء أصبح علمهم كاملا ، فلما كمل علمهم خلصت أفكارهم من الشوائب ، فلما خلصت أفكارهم من الشوائب تطهرت قلوبهم من الأحقاد ، فلما تطهرت قلوبهم من الأحقاد تهذبت نفوسهم في العمارات ، وبذلك أمكنهم بعد كل هذا الجاهد أن ينظفوا أعلا أسرهم ، فلما انتظمت بذلك شئون أسرهم ، صلح حكم ولاياتهم ، فلما صلح حكم ولاياتهم ، حققوا بذلك للإمبراطورية رفاهيتها ، وأصبحت الحياة فيها هائلة سعيدة (٢) .

لقد رأى بحق كونفوشيوس ، أن لاسبيل للقضاء على الفوضى الأخلاقية التي كانت قد نشبت في بلاده ، الا باصلاح النظام الأسرى في المجتمع ، لأن أساس المجتمع في نظره هو الفرد المنظم في الأسرة المنظمة . ولقد آمن الناس معه بأن لا صلاح للفرد الا بصلاح سلوكه ، فكانه كما يقول بحق علماء السياسة : « قد نادى بالنظرية القائلة بأن الرقى الذاتي هو أساس الرقى الاجتماعي ، وأنه اذا احسن الفرد حكم نفسه استقر النظام في الأسرة ، وبذلك تصلح الدولة ويسهل حكمها ، فالسياسة إذن في نظره جزء من الأخلاق (٣) » .

والحق أن كونفوشيوس قد أراد لدولته التي خدمها بفلسفته درجة من الرشد والكمال الخلقي لم ينشدها أحد قبله ، وكان تمسك خلفائه

حينما طالب عالم الإدارة العامة الأمريكي هانشرن أن يتبعه طلبتها للتاريخ أولا وأخيرا ، ليتعلموا من بين حيلاته فلسفة الإدارة العامة ، وتجاهل في كلامه أمر الشرق القديم وفلسفته ونظمه ، ونادى بأن تبدأ دراسة فلسفة الإدارة العامة من عند الفلسفة العملية (Practical Philosophy) التي أحسن سبيلها أفلاطون وأرسطو، وحثهم أن يذاكرها طلاب الجامعات الراغبون في التزود بالمعارف الإدارية ، لأنها من نوع الفلسفة التي لا يمكن تحصيلها الا بواسطة الأستاذة ، ليحلوا للتلاميذ ما غمض عليهم من أمرها ، ولأنها لا يمكن أن تحصل معرفتها في أولات الفراغ العسائية ، أو أثناء تزياعنا على أمهالنا اليومية ، أو كما ذكر بالمناظرة

(The Hurly Parly of Practical Life)

لا نخال أن الأستاذ هانشرن كان قد اطلع قبل ادلائه بهذه الأقوال على نتاج فلسفة الصين ، أو كان قد درس بعضية — وعلى الأخص — نظرية كونفوشيوس في تكوين التسدرة الإدارية للمسؤولين عن إدارة شئون الشعب .

وأنا لتتساءل كيف يهمل بعض علماء الإدارة العامة هذه النظرية ، وكونفوشيوس هو الغائل في فلسفة الإدارة العامة الحكيمة التالية ، التي يستحق عليها بفردا أن نضعه بلا منازع في قمة قائمة الفلاسفة الإداريين "The administrative philosophers" ذلك اذا أردنا أن نفضله كما انصفه بعض فلاسفة السياسة ، فوضعوه على قمة الفلاسفة السياسيين . بهذا المعلم حينما أراد أن يوجه نظر الإباطرة والملوك والحكام والناس جميعا ، لكي يبنوا مدينتهم الإدارية ، قال لهم : « ان قدامى الإباطرة الذين أرادوا أن ينشروا أرقى الفضائل في أرجاء الإمبراطورية ، قد اتجهت أراؤهم أولا لتنظيم ولاياتهم ، فلما أرادوا

(١) يرجع إلى "See, Robert Hutchins, Shall We Train for Public Administration, Impossible! Public Administration Review, The Maxwell School of Civilization and Public Affairs, Syracuse University, Mar, 1938.

Encyclopedia of Religion and Ethics, Vol. 4. "Confucious".

(٢) يرجع إلى

(٣) الأستاذ الدكتور مصطفى الخشاب — تاريخ الفلسفة والنظريات السياسية — ص ٤٧ .

بتعاليمه ، سببا في أن يتمتعهم شعبهم بأنهم حماة التراث الثقافي للابراجاطورية الصينية(١) .

ومن حقنا أن نقرر هنا أن نواحي المعرفة الإدارية التي جاد بها علينا فلاسفة الصين القديمي ، تصلح بلا جدال لأن تكون منهاجا للمعرفة في علم الإدارة العامة الحديث التكوين ، ذلك أن كل علم ، وكل فن ، وكل نشاط تطبيقي ، لا بد أن يكون له معرفة خاصة به ، هي من نوع المعرفة المهنية (Technical knowledge) يجب أن تجمع ظواهرها منذ ظهرت مختلطة بشيئا من المعارف ، لتدرس لن يرغب في الحصول عليها ، تسهلا على الدارس من تحمل أعباء البحث عنها .

هذه المعرفة هي ضريبة الذين نضجوا قبلنا (Rationalists) ، للذين يسعون إلى الرشد (Rationalism) بعدهم . وهذا هو عطاء السابقين للاحتقين .

والمعرفة المراد تعليمها لا تمتع من تلام معرفة أخرى لها ، يطلق عليها العلماء المعرفة العملية (Practical knowledge) وهي من نوع المعرفة التي لا غنى لها من قيام من أراد أن يكتسبها ، بالعمل في الميدان التطبيقي للمعرفة الأولى ، حتى يمكنه أن يجرب المعلومات التي استقها ، فيخطئ في استخدامها مرة ويصيب أخرى ، وبذلك يتمكن أن يكسب لنفسه المهارة اللازمة لاستخدام المعرفة الأولى التي تعلمها ، إذ يكرسها لصالح تلك المعرفة المهنية التي استقها من السابقين ، حتى يصقل نفسه ، ويكسب المهارة في الأداء التي لا يمكن أن يمنحها له آخر .

وكلنا معرفتين المهنية ، والعملية ، تكونان جناحي المعرفة الإنسانية ، التي يحتاج إليها كل علم

وكل فن وكل نشاط تطبيقي ، والتي لا يحوزها إلا الإنسان الذي تعلم والذى أكمل علمه بالتجربة(٢) .

لهذا فإن الناس الذين يعملون في حقل الإدارة العامة ولم يدرسوا عليها ، يتمتع علمها بأنهم (Amateurish) ، وهم الذين يؤدون عملهم بالفهولة ، وهؤلاء قد ينجحون ، ولكن ليس في كل الأمور ، بل فقط فيما تصلح فيه الفهولة ، أو يسعدهم فيه الحظ بالمصادفة(٣) . وكذلك الذين يتعلمون الإدارة العامة دون أن يزاووها ، لن يكونوا أكثر من نظريين ، لم تصلهم الممارسة بالخبرة ، التي تجعلهم ينطقون عن وعي بما ينطقون ، فيظلوا يرددون المبادئ التي حفظوها ، دون قدرة على تطبيقها ، فكأنهم مأسورة مياه ، وليسوا شريان حياة .

ولا نخافنا ونحن نتكلم ملك من كونفوشيوس ، أن هذا الفيلسوف كان عالما بعيدا من التجربة ، بل بالعكس فقد طبق فلسفته عندما عين وزيرا للمعدن في مملكة (لو - تاو) ، فقصى على الجريمة قضاء ببرما ، ومعنى ذلك أنه وجد طريقه ليلزم ذاته ببساطته ، فغنى نفسه من شهوات الدنيا ، قبل أن يأمر غيره بتفتية نفسه من شهواتها ، وكان يردد دائما قوله ، إذا لم أتناحل مع الناس لمع من أتناحل(٤) .

ولاجل أن ندلل على مدى أهمية المعرفة التي أهداها لنا فلاسفة الصين القديمي للدارسين المعاصرين للإدارة العامة ، وقبل أن نطرح ما في آرائهم التي نرغب في الإشارة إليها ، نصب أن نبرز هنا ، أن أي دارس في العلم الحديث للإدارة العامة ، لا يمكنه أن يفصل معرفتها عن ثلاثة موضوعات :

(١) يرجع إلى Harold A. Lasswell and Harlan Cleveland, The Ethic of Power, The Interplay of Religion and Philosophy and Politics, 1962, p. 77.

(٢) Michael Oakeshott, Rationalism in Politics, 1962, p. 7.

(٣) L. Urwich, The Elements of Administration, p. 7.

(٤) Georg. Catin, A History of the Political Philosophers, 1950, p. 15.

(٢) يرجع إلى

(٣)

(٤)

١ - موضوع الدولة ، لأن الإدارة العامة تتبل في الوقت الدولة وهي متصرفة ، أو إذا رددنا الفاظ العلماء الأمريكيين المصاعرين فان الإدارة العامة تعنى باختصار الدولة أثناء تصرفها (State in action) (١) .

٢ - موضوع الحكومة ، وهي أداة الدولة في التصرف ، أذ يقال أيضا ، أن الإدارة العامة تعنى الحكومة حال أدائها لأعمالها ، أي (Government at work)

٣ - موضوع السلطة ، لأن اصطلاح الإدارة العامة يستخدم أحيانا كاصطلاح مرادف للسلطة التنفيذية (٢) ، أو السلطة الإدارية (٣) ، إذا ما أريد تضيق مجال الإدارة العامة داخل هذه السلطة التنفيذية ، بحيث يسلم لهذه السلطة بأنها تشتمل على الحكومة والإدارة معاً (٤) ، أو كما يرى بعض علماء الإدارة العامة الحديثين ، أنها تظهر في السلطات الثلاث ، لأنها لا تفرس وجودها على السلطة التنفيذية بحسب ، بل هي كذلك لها شأنها مع السلطة التشريعية والسلطة القضائية أيضاً (٥) .

-تعالى معى نستشف أن ما قاله فلاسفة الصين عن هذه الموضوعات الثلاثة ، الدولة وهي تتصرف ، والحكومة وهي تعمل ، والسلطة وهي تزاو ، ما دام هذه الموضوعات هي التي يقرر عليها الإدارة العامة المعاصرون ، سواء كانوا من أهل السياسة ، أو من أهل القانون ، أو من أهل الاجتماع ، أنها تحوى في معناها الإدارة العامة ، بل من هذه الموضوعات قد اشتقت بالفعل أغلب تعاريف الإدارة العامة الحديثة .

لغلب تكلمت آنفاً عن النظرية الكونفوشية

لبناء المقدره الادارية للدولة . أن كونفوشيوس كما رأينا ، يرى أن الدولة مجموعة من الأسر ، وإذا أحكم بناء الأسرة أحكم بناء الدولة ، وإذا أريد ببناء الأسرة ، فيجب أن تبنى على مكارم الأخلاق . فهل جاءت تعاليم السماء في أديان التوحيد بها يخالف ذلك !! أن الخلق المتين كان أساس الدولة العبرانية ، فقد صنع الله سبحانه وتعالى كليمه موسى على عينه ، وأنزل التوراة ليهدى به الناس ، وحينما أرسل الله سبحانه وتعالى رسوله عيسى عليه السلام ، الذى دعا الناس إلى الخير والرحمة والتسامح ، جعل في تعاليم الإنجيل كل هذه المعانى ، ثم أن الخلق القيم هو دعابة الاسلام الذى أتى به محمد عليه صلوات الله ، وأنزل عليه القرآن الكريم محتجاً به خلقه : « وأنت لعل خلق عظيم » . فلا عجب إذن أن نجد كونفوشيوس يحتل في نفوس الصينيين نفس مكانة الأنبياء ، وهم الذين لم يؤمنوا بأى دين من الأديان ، فتمسبوا « الكونفوشية » (Confucianism) أهم أديانهم ، بجانب « الطاوية » (Buddhism) (Taoism) « والبوذية »

على أن حديث كونفوشيوس ، عن الدولة ، والحكومة والسلطة والمجتمع وإدارة الناس للناس ، جعله أقرب إلى الفلاسفة منه إلى الأنبياء .

لقد كان يرى كونفوشيوس أن العالم في حرب ، لأن الدول التي يتكون منها هذا العالم فاسدة في حكمها .

فكيف إذن يصلح كونفوشيوس من فساد الحكم ؟ كما سبق أن نوهنا ، أنه يرى أن ذلك يمكن في الناس أنفسهم . هم لا يكشفون عن

E. Dimock, Modern Politics and Administration, 1947, p. 30.

(١) المرجع السابق ص ٢٠ كما يرجع إلى D. R. Schadeva and Vidya Bhushan, An Introduction to Public Administration 1968, p. 8.

(٢) إيفانكا الدكتور مكيان خليل - التنظيم الإداري في الدول العربية ، ١٩٥٦ - ١٩٥٧ ص ٥

(٣) الأستاذ الدكتور محمد نواز مينا - القانون الإداري المعاصر والمعارن - الجزء الأول - المرافق العامة ١٩٥٢ ص ١

(٤) يرجع إلى الأستاذ الدكتور محمد طه بدوي والأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد ميمى - الإدارة العامة - نشاطها ونشأتها - ١٩٥٩ ص ٥

(٥) يرجع إلى Felix A. Nigro, Modern Public Administration, 1968, p. 26.



عبيوهم ، ومغرمون بستر أخطائهم ، ولا يريدون أن يكشفوا عن سريرتهم ، ولهذا فهم غير أمناء في تكبرهم ، وفاشلون في تطهير أنفسهم ، وما دام الناس فاشلين في تطهير أنفسهم ، فستظل قلوبهم مطوية على الشر وخلوا من الرحمة والشفقة ، وسيظلون مخادعين في معاملاتهم مع الناس .

ويرى كونفوشيوس أن لاقية للقوانين الوضعية التي توضع لإصلاح الناس ، ما دامت قلوبهم خالية من الرحمة والشفقة ، وما ظلوا مخادعين في معاملاتهم لبعضهم البعض ، وما ظلت نفوسهم تتطلع زيفا إلى ملذات الحياة . ثم هو يرى أن العقاب الشديد المرادف لن يفيد في تنظيم أمور الدولة ، بقدر ما قد تصلحها تلك القوة الصلبة ، الكامنة في أنفسهم ، إذا ما هذبوها وأصروا على أن يكونوا قدوة حسنة لغيرهم ، فالقدوة الحسنة هذه هي التي تعين على تنظيم الأسرة ، والأسرة عنده لا تنظم إلا بتحصيل المعرفة والإخلاص في المعاملة ، ويرى أن هذا هو الكليل بتيقن نظام اجتماعي للدولة ، يتيسر معه قيام الحكم الصالح ، وليس على الدولة من مهمة بعد ذلك بكثير من أن تحافظ على الهدوء في أرضها ، والعدالة في جميع أرجائها .

ولم يكن كونفوشيوس رجلا ثوريا يستبجح أن يصلح الناس بالعنف ، إذا ما أمجروهم الإصلاح بالملق ، كان في ذلك على عكس خليقته في الكانة وزعيم مدرسته من بعده مانشيوس ، الذي كان لا مانع في رأيه ، من عزل الأمير والوزير وأى مسئول إذا أخطأ الشعب إصلاحهم بالتمسح ، ذلك أن كونفوشيوس كان يعتقد بأن الذين ترفعهم الثورة إلى مراكز الحكم ، لم يخلقوا من طينة غير طينة من تطيح بهم . ولكن هذا لم يقل من شدة تعلقه بالشعب وتقديره لقوته ، فلقد كان يحتم تجسيم السلطة في يده ، لأنه كان يرى فيه مصدر السلطة الحقيقي ، ولهذا فانه كان مؤمنا ، بأن الحكومة التي لا يمكنها أن تحتفظ بثقة الشعب ، لابد أن تستط أن عاجلا أو آجلا .

ونظريته عن أسلوب بنیان مجتمع الأمة ، ينحصر في ضرورة اتامة هذا البنیان على الطاعة ، فلا بد من التشدد في أن يطيع الولد أباه ، والزوجة زوجها والمواطن حاكمه ، وبخلاف هذه الطاعة تتعرض البلاد الى فوضى مدمرة . ولكنه مع ذلك سبق الاسلام في حكمته « لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق » ، اذ يبيح أن يقاوم الابن أباه ، وأن يقف الوزير في وجه مليكه ، اذا ما كانت أوامرها جاذلة .

وكان كونفوشيوس مغرما بسياسة الباب المفتوح في ادارة أمور الدولة . كان يعجبه من كل الملوك الذين حكموا الامبراطوريات والم هويتاريخم ، ذلك الملك « يو » الصالح (The Good Yao) الذي حكم مقاطعة « جونج - جوو » ، وظل في حكمه ما يقرب من مائة عام ، وهو الذي ينعمه بأنه كان رحيما كالسحاب ، حكما بصيرا كالألهة ، غنيا في غير زهو ، عظيما في غير ترف . بهذا الملك حينما أراد أن يصلح حكمه ، استخدم سياسة « الباب المفتوح » بطريقة سهلة . اذ وضع خارج قصره « طبلة » (drum) وكان لكل مواطن الحق في أن يقرعها ، ليهرع اليه ويسمع شكواه ، ثم كان يضع خارج قصره (سبورة) يدون عليها الناس نصائحهم لإصلاح الحكم .

ولقد كان يرى كونفوشيوس أن الحكومة ينحصر واجبها في ثلاثة أمور ، أولا أن توفّر للناس حاجتهم من الطعام ، وثانيها أن تهيئ لهم من المتاد الحربي ما يمكنهم من يعيشوا مطمئنين من غارة البرابرة ( الأجنبي ) ، وثالثها أن تخلق الثقة في نفوس المحكومين للحكام . فلما سأل أحد تلاميذه : أي الثلاث مهام يمكن للشعب أن يستغنى عنها ، فأجاب أن أولى المهام التي يمكن الاستغناء عنها هو المتاد الحربي ، لأن الناس مغرورون أن يعيشوا في سلام ، اذ كان يقر في تعاليمه مبدأ الاتسائية المالية ، ويحلم بقيام دولة لكل شعوب العالم ، يسودها الوئام . فلما سأل تلميذه ثانية أي الأمرين الآخرين ، يمكن

القديسة والحديثة ، وتبناها من بعده تلاميذ جدد اخذوا على عاتقهم نشرها ، وحفظوا آراءه ورتبوا ونشروا فلسفتها في كل أرجاء الصين . وكان أكثر من جاءوا بعده حافظا لقيم فلسفته هو الفيلسوف مانشيوس الذي جاء بعد قرنين من زمانه .

لقد كانت آراء مانشيوس حرة مطلقة ، فنادى بها نادى استاذة كونفوشيوس ، بالسيادة المطلقة للشعب ، ورأى في إرادة الشعب كما سبق ونوهنا تعبيرا عن إرادة السماء .

وبالنسبة للإمبراطور الصين ، فان مانشيوس لم يكن يراه بأكثر من مفوض من الشعب بمزاولة سلطاته السياسية ، ولهذا فلا يحق له أن يجعل الحكم وراثيا في أولاده ، لأن الشعب لم يفوضهم؛ فإذا أراد الإمبراطور أن يعين أحد أولاده خلفا له ، فقد أباح مانشيوس أن يتقدم برفيقه هذه إلى الشعب ويكيل السماء على الأرض ، ليقر اختياره من عبده ، وكان يردد في ذلك قولاً منسوباً لاستاذة كونفوشيوس بأن السماء ترى ، ولكنها ترى عين الشعب ، والسماء تسمع ولكنها تسمع بأذان الشعب .

ولقد كان أكثر ما يؤلم مانشيوس ظلم الوزراء للشعب ، وشكا كثيرا إلى الأباطرة والأمراء من طغيانهم . وحينما أغلقوا آذانهم ، وجه اللوم إليهم ، وإلى الأمراء مذكرا إياهم ، بأنهم انما يدعمون الناس كرها إلى ارتكاب الجرائم بدافع الفقر والحاجة ، التي يعيشون مكبلين فيها ، والذين لم يفلحوا في معالجتها . وكان دائم التذكير للأمراء بقول استاذة ، بأن الإمبراطوريات ، يجب

الاستغناء عنه ، فأجابه الطعام ، لأن الموت حق على جميع الناس ، وليس فيه ما يخيف أحدا ، أما المهمة الثالثة وهي خلق الثقة في نفوس الناس نحو حكامهم ، فقد رفض بشدة الاستغناء عنها ، لأنه كان يرى أنه إذا لم يكن للناس ثقة في حكامهم فلا بد أن تختل الدولة من الوجود (١) .

لقد صارت العقيدة الكونفوشية ، الدين الرسمي للدولة الصينية بالنسبة لشمال الصين ، الذي يخترقه نهر « هوانج هو » (Hwang-Ho) وكشأن أي فيلسوف ، ورغم ما تهت به كونفوشيوس من شهرة واسعة ، فإنه مات متعسرا ، إذ يقال أنه في آخر أيامه لم يتمكن من الاحتفاظ بمركزه ، لدسائس البلاط الإمبراطوري ، فكان يردد ، أنه كان يتبنى أن يجد الإمبراطور ، الذي يستمر في الاستماع لنصحه ، ويعمل على نشر آرائه في التربية والتعليم ، ليموت مستريح البال (٢) .

ولقد وجد من يناوئ كونفوشيوس في آرائه قبل موته وبعده ، ولكن اشتدت المخاوة بعد موته ، فظهر من أدمى عليه بأنه كان مخربا لعقيدة النشرة ، حتى أن أحد أباطرة الصين قد أمر بأن يحرق كل ما دونه التلاميذ عنه ، وحرّم على الناس استنكار حكمه . ولكن الأوراق يمكن أن تحرق ، والفكر يمكن أن يفوم ، بل كثيرا ما يكون النار وقودا وتزكية للفكر ، وكم من خناجر ومسدسات ومدافع صوبت لصخور أصحاب الرأي ، فصدأت كلها وتكسرت وزالت من الوجود ، وبقي الفكر المتألهي أشد لمعانا . ولقد عادت فلسفة كونفوشيوس بعهد هذا الإمبراطور كاتوى أثر في مجال التربية في الصين

(١) إذا أراد القاريء المزيد من المعرفة من هذا الفيلسوف يمكن الرجوع إلى

a — W. G. Old, Confucius, Book of History.

b — Lui Wu-Chi, A Short History of Confucian Philosophy.

c — A. Waley, The Analects of Confucius.

d — A. G. Cree, Confucius, The Man and Myth.

e — G. Legge, The Chinese Classics.

f — D. Will, The Story of Civilization.

(٢) هـ. ج. — ويلز — موجز تاريخ العالم — ترجمة الاستاذ عبد العزيز فوفيق جاويد — ١٩٥٨ ص ١٢ .

أن تنام على دعائم من الإنسانية ، وتزول بزوال هذه المبادئ .

يستكرهما المجتمع ، ولذلك يجب لفظها خارج حدود البلاد .

ولقد كان لسانثيوس نزعة اشتراكية مبكرة ، كان يرى أن الدولة يجب أن تدير أمور الإنتاج ، بجانب ادارتها للخدمات ، وحصر نظريته في أن الدولة عليها واجبان ، وهما تحقيق رفاهية الشعب وتسيير عجلة الإنتاج (١) .

ولم يكن الفعصب لحكم الفلاسفة هو شيمة كل فلاسفة الصين القدامى ، فان الفلسفة الناولية (Taoism) التي تنسب لأشهر الفلاسفة الصينيين ثيل كونفوشيوس وهو « لو - ده » الملقب عندهم بالمعلم الأول ، كانت هذه الفلسفة تناوياً منذ البدء حكم الفلاسفة ، لأن عقيدتهم تعنى في جوهرها أن يعيش المرء بالطبيعة ، وأن تدار الدولة كما تدار الطبيعة ، وأن يترك تسييرها للإنسان العادى الذى لا يكسب فلسفته بالمعلم ولكن بالتجربة .

ولقد صارت « الناولية » ديناً لأهل الجنوب من الصين ، وعملت معهم عمل السحر ، وانتشروا بها . كما انتشل الشمالون بالعقيدة الكونفوشية . ومصدر البحوث عن هذه العقيدة هو الكتاب الذى ينتسب صدوره الى « لو - ده » والمسمى « الدو - ده - جنج » (Tao-Te-Ching) ، و « الدو » (Tao) لفظا تعنى الطريقة (The way) ، وهى أحياناً تعنى « طريقة الحياة (The way of life) أو طريق الطبيعة (The way of nature) المعنى لهذا اللفظ هو الطريق ، وقد تبلورت تعليماتها فأصبحت تعنى « طريقة التفكير » ، أو « الامتناع عن التفكير » ذلك أن « اللوئين » يرددون « أن التفكير أمر عارض سطحي لا خير فيه إلا للجدل

وتزعم مائثيوس حملة كبيرة ضد الفقر . فقد كان يرى أن الحاكم الفاهم لوجبات وظيفته ، لا يحاول أن يشن حرباً على جيرانه ، بل يجب عليه أن يشن الحرب على عدو البلاد الأول ، وهو الفقر ، لأن الفقر يتسبب منه الجهل وكلاهما يخلق سوء النظام ويؤديان الى ارتكاب الجرائم .

ولقد كان أهم ما يشغل بال مائثيوس ، هو توير الحياة الهنيئة للناس ، وإقامة حكومة صالحة على أكتاف أكفأ الرجال . وكان يرى في الفلاسفة أنهم أحق الناس بمراكز حكمهم لأنهم أكفأ الرجال ، ولهذا طالبهم بتولى أمور الدولة ، وبأن يكونوا ملوكاً وبأن يصبح الملوك فلاسفة ، لأن المشكلات الاجتماعية لا تثار بسبب معاملات الناس لبعضهم البعض ، ذلك أن الناس طيبون بطبعهم ، بل تثار بسبب فساد الحكومات ، ولهذا فيجب أن يقوم الحكم على أكتاف خيرة الناس .

ولقد كان مائثيوس على خلاف أستاذه كونفوشيوس ثائراً ، فلقد أباح في تعاليمه إسقاط الحكم ، إذا لم يتمكن الحكام من إصلاحه . أذ يقال أن ملكاً اعتذر له عن عدم استطاعته القضاء على المجاعة التى تتهدد اقليته ، فرد عليه بأنه ينبغي عليه أن يعتزل العرش فوراً ، لأن هو أقدر منه على تحقيق رغبات الشعب . ثم أن ملكاً آخر ناقشه عن إحدى الشكاوى التى كان قد رفعها اليه عن انحراف أحد الحكام ، فقال له : « أن من يسرق فرداً ، نسيبه لصاً ، ومن يسرق العدالة نسيبه طاغية ، واللص والطاغية فردان

Paul Janet, Histoire de la Science Politique.

(١) يرجع الى تاريخ الفلسفة والنظريات السياسية للاستاذ الدكتور مصطفى الخشاب من ده وما بعدها ، كما يرجع الى

Durant Will, The History of Civilization.

D. H. A. Giles, History of Chinese Literature.

F. Hearsh, Ancient History of China.

E.K.S. Labourette, The Chinese Their History and Culture.

كما يرجع الى النسخة المترجمة لكتاب ( ديورانت ول ) بجمعية لجنة « التأليف والترجمة والنشر » والخاصة بالصين القديمة ( ترجمة الاساذ محمد بدران ) .

أذن هو « جوهر الطريقة الناولية » أو بمعنى آخر هو « الدو » أى « طريقة الكون » فكانه خلق من قانون الأشياء قانونا للسلوك البشرى أو طريقا لحياة البشر .

وفى تأييد قانون الطبيعة الذى ينادى « لو — دزة » بأن يكون فيه ينبوع الحكم فى الدولة الصينية ، يقول الفيلسوف الأول للصينيين « أن الطبيعة قد جعلت حياة الناس فى الأيام الخالية بسيطة آمنة ، فكان العالم هنيئا سعيدا ثم ضل الناس ( بالمعرفة ) فعمقوا الحياة بالمخترعات ، وخسروا كل طهارتهم الذهنية والخلفية ، وانتقلوا من الحقول الى المدن ، وشرعوا يؤلفون الكتب ، فنفشوا عن ذلك كل ما أصاب الناس من شقاء ، وجرت من أجل ذلك دموع الفلاسفة ، فالماتل أذن من يبتعد عن هذا التعقيد الحضري ، ويختفى وراء الطبيعة ، بعيدا عن المدن والكتب والموظفين المرتشين والمصلحين المغترين » .

وربما كانت الفكرة المثالية التى أعلنت من قيمة « لو — دزه » على المنافدين ببداً « عشى على غرار الطبيعة » ولذين جاءوا من بعده ، وخاصة جان جاك روسو ، هى قوله « أن كل ما فى الطبيعة من أشياء تعمل وهى صابنة ، وهى توجد وليس فى حوزتها شيء ، وتؤدى واجبها دون أن يكون لها مطالب ، ثم كل الأشياء على السواء تعمل عملها ، ثم تراها تسكن وتخذ ، وإذا ما ترعرعت وازدهرت عاد كل منها الى أصله ، وعودة الأشياء الى أصولها معناها راحتها ، وأدائها لما قدر لها أن تؤديه ، وعودتها هذه أنها فى ذلك قانون أزلى دائم ، وسعرة هذا القانون هو الحكمة » .

ولقد سبق « لو — دزة » المسيحية فى فلسفتها حينما رسم للناس طريقهم فى الحياة مع بعضهم البعض بفلسفة فيها كل معانى السباحة اذ هو القائل « اذا لم تقا تل الناس فان احدا على ظهر الأرض لن يستطيع أن يقا تلك ... قائل الاساءة بالاحسان .. انا خير للاخيار وخير

والمحاجة ، وانه يضر الحياة أكثر مما ينفعها ، ولهذا فانهم يطالبون على غير ما يطلب به الكونفوشيون ، بنسذ العقل وجميع مشاغله وبالاتجاه الى حياة العزلة والتقصف والتأمل الهادىء ، اذ عندهم بالطبيعة وليس بالعلم تكتسب الفضيلة » .

وفى رأى « لو — دزة » ، أن السفلة قد ازداد عددهم من يوم أن انتشر العلم . ثم يرون أخيرا أن شر أنواع الحكومات التى يمكن تصورها هو حكومة الفلاسفة ، ذلك أنهم يتحمون النظريات فى كل نظام طبيعى ، وهم يرون أن الصعوبة التى يواجهها الحكام أنها نقشا من كثرة ما عند الناس من العلم ، ولهذا فمن يحاول حكم دولة من الدول بعلمه وحكمته ، ينكل بها وينسد شئونها . أما الذى لا يعمل هذا فهو نعمة لها وبركة .

ويؤسس « لو — دزة » نظريته فى خطورة صاحب الفكر على الدولة على أنه لا يفكر الا فى الأنظمة والقوانين ، فهو يرغب دائما فى إقامة المجتمع على قواعد هندسية ولا يهرك أن أنظلمته هذه أنها تقضى على ما يتبع به المجتمع من حرية حيوية وما يتميز به أقرانه من نشاط وقوة .

ويقرر « لو — دزة » أن الرجل البسيط — فى نظره — الذى ينتج بكامل حريته ، ويكتسب مهارته بخبرته ، هو أقل من العالم خطرا على الأمة اذا ما تولى تدبير أمورها ، ذلك أن هذا الرجل لا يفهم من الأنظمة ، الا أقل قدر مستطاع وأنه اذا تولى قيادة الأمة ابتعد بها من جميع ألتائن الخداع والتعميد ، وقادها نحو البساطة العادية التى تسير فيها الحياة سيرا حكيما على نهج طيب رتيب خال من التفكير .

ويلجأ « لو — دزه » الى قانون الأشياء ، فيراه هو القانون العادل الذى يجب أن يخضع له قواعد السلوك ، اذا ما أراد الناس أن يعيشوا فى حكمة وسلام ، وقانون الأشياء عنده

ولقد نطق من قبله فولتر بهذه الشهادة التي تدل على علو كعبهم في الإدارة العامة « لقد دامت إمبراطورية الصين أربعة آلاف عام ، دون أن يطرأ عليها تغير يذكر في القوانين ، أو العادات ، أو الفلسفة أو أزياء الأهلين ، وأن نظام هذه الإمبراطورية لهو في الحق خير ما شهده العالم من نظم » .

وحقا ما قاله أهد للفلسفة الأوروبيون « لعل الرجل الصينى هو أعمق رجال العالم على بكرة أبيهم » .

أن الأوروبيين استفادوا من فلسفة الصين الإدارية في عهد استنارتهم ، الذى بدأ مع ربيع ثقافتهم في القرنين الثامن والتاسع عشر (٢) ، ومن العلماء من يقولون أن لكل دولة في العالم الحديث ، لا بد لها من عصر استنارة خاص بها (٣) ، فهل لنا أن نستفيد من فلسفة الصين القديمة ، وقد بدأ بالفعل عصر استنارتنا المشرق المعاصر . لعل هذا ما أرجوه .

أيضا لغير الأخيار . وبذلك يصير الناس جميعا أخيارا وأنا مخلص للمخلصين ، ومخلص أيضا لغير المخلصين ، وبذلك يصير الناس جميعا مخلصين . والذين الأشياء في العالم تصدم أصلها وتتغلب عليها . . وليس في العالم شيء ألين أو أضعف من المساء ، ولكن لا شيء أقوى من الماء في مغالبة الأشياء الصلبة القوية (١) » .

حقا لقد جربنا نحن المصريون حكمة هذا القول حينما صوينا خراطيم مياه إبطالنا على خط بارليف فكان في الماء حياة لأبطالنا أولى الألباب .

ما أغنى ما يحصل عليه المرء من تجواله بين أحضان الفلسفة الصينية القديمة . أن للأوروبيين حقا حينما جالوا في عصر الاستنارة (The Enlightenment age) حول معاني هذه الفلسفة ، فاعطتهم الكثير ، ولتهم على الكثير . يكفى ما نطقي به الكونت كيصر لتنج حين قال « لقد أخرجت الصين القديمة أكمل صورة من صور الإنسانية » .

Durant Will, The Story of Civilization, Book Three, 1935.

(١) يرجع إلى والنسفة الترجمة بواسطة الأستاذ محمد إدراج ، ويرجع إلى تاريخ الفلسفة والنظريات السياسية ص . . وما بعدهما . ويرجع إلى المراجع الآتية : Paul Ganet, Histoire de la Science Politique, Tome I ; K.S. Latourette, The Chinese, Their History and Culture ; Pys Lucian, The Spirit of Chinese Politics. zation, 1970 pp. 449 - 450.

(٢) يرجع في تحديد معنى عصر الاستنارة (The age of enlightenment) ، ومدى ما تميز به هذا العصر من النفع العلوي ، إلى كتاب "James Edgar Swain, A History of World Civilization" فهو العصر الذى شهد مولد الخلفية الغربية التى نراها اليوم . بدأ من القرن السابع عشر حتى التاسع عشر . إنه العصر الذى تفتينا فيه بالفلسفة السياسية التى جاء بها باؤسو (Rousseau) ومونتسكيو (Montesquieu) ولوك (Locke) والذى أثاره طر في العلم كوبرنيكس (Copernicus) وجاليليو (Galileo) وهارفى (Harvey) ، والذى ظهرت فيه آداب شكسبير (Shakespeare) وميلتون (Milton) ومولير (Molière) ، والذى تجمعا فيه فلسفة ديكارت (Descartes) وسبنوزا (Spinoza) .

مكل هذا كان كعلام الطريق الصحيح في فكر الإنسانية . لعل هذا كان كعلام الطريق الصحيح .

هو العصر الذى حقق التقدم للأوروبيين فعلا ، ، والذى برز (The importance of human reason as basis of progress) .

للعالم فيه قيمة العقل الإنسانى في صنع التقدم . التى كانت أولى الثورات العظيمة في العصر الحديث .

Nicolas Berdyaw, The Meaning of History, 1945, p. 6.

# تقويم دراسات إدارة الأعمال في الجامعات المصرية

كمال على عزام

من أهم مقومات نجاح خطط التنمية والتنمية التي تواجهها الدولة الآن ضرورة توافر قوى عاملة مؤهلة تأهيلا مناسباً ، لذلك ينبغي أن تضع مؤسساتنا التعليمية والتدريبية في الحيزان ونظم مدى ملائمتها وفعاليتها في أعداد الأجيال الصاعدة التي تقع على أكتافها مسئوليات تنفيذ هذه الخطط والتصدي بكفاية لتحديات الحاضر والمستقبل ، وينبغي أن يكون هذا التقييم على أساس معايير تمثل التقدم الحضاري العالمي والتطور العلمي والتكنولوجي الحديث . والكاتب في هذا المقال يتعرض بالدراسة والتحليل للشريعة من التمسك الجامعي تتناول في اقسام ادارة الاعمال بكتليات التجارة ، والجال مفتوح لأزيد من الدراسات ليس فقط في هذه الشريعة المحدودة ، بل في الهيكل الكامل للتعليم والتدريب في الدولة على مختلف مستوياته ونوعياته .

تعتبر كليات التجارة في الجامعات المصرية بمصدرا رئيسيا لتخريج الممارسين في مجالات الإدارة المختلفة في مصر ، سواء في الحكومة او القطاع العام ، وعلى ذلك فان الاهتمام بكتليات التجارة مموما يعتبر اهتماما مباشرا لهؤلاء الفريجين نواة المستقبل في مجالات الإدارة .

وأهمية دراسات إدارة الأعمال تحتاج منا من أن الى آخر لعملية تقويم وتحليل للتعرف على

كمال على عزام

مدرس بمساعد إدارة الأعمال

كلية التجارة جامعة الأزهر

وبالنسبة للمناهج الحالية في ادارة الاعمال فان ٦٠٪ من اعضاء هيئة تدريس ادارة الاعمال في الجامعات المصرية يرون انها كافية ، وهذه النسبة ولو انها تزيد على نصف الاساتذة الا انها لم تصل الى درجة الغالبية المطلقة مما يدل على أن هناك وجهات نظر كثيرة حول هذا الموضوع وهي ترتبط أكثر ما ترتبط بالأهمية النسبية والمقررات الفرعية لتلك المجموعات .

وبطبيعة الحال فان برامج الدراسة يجب أن ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمجالات الأعمال للخريجين ، ويعمل خريجوا شعبة ادارة الأعمال في كل من مؤسسات الأعمال ومؤسسات الخدمات وفي الوظائف التخصصية المختلفة ، مثل وظائف ادارة الأفراد ووظائف ادارة الانتاج ووظائف ادارة المشتريات والمخازن ووظائف الادارة المسالية والعلاقات العامة والتخطيط والمداينة والتنظيم وتبسيط الاجراءات .

وفيما يختص بأهداف دراسات ادارة الأعمال في الجامعات المصرية يرى الباحث أن الأخصائي في ادارة الأعمال لا يعمل بمعزل عن المجتمع ، فهو يتعامل مع فئات مختلفة المشارب والميول والرغبات والادواء — عملاء وموردين ومعلمين في المشروع وغيرهم ، ولهذا يمكن القول بأن ادارة الأعمال في الوقت الحالي تضع أهمية كبيرة على نوع المعرفة التي تنمى في الدارس المقدرة على التحليل مع اكتساب قدرات تمكنه من الاستفادة الذاتية من أى خبرات يتعرض لها بعد تفرجه ، بالإضافة الى خلق المرونة الفكرية واتساع الأفق ، كذلك فان دراسات ادارة الأعمال يجب أن تساعد رجل أعمال المستقبل على مواجهة التغيرات السريعة في البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ولهذا يرى الباحث في هذا الموضوع أن تقوم اقسام ادارة الأعمال في الجامعات المصرية بالتركيز على مستقبل الدارس في المدى البعيد وليس تدريبه على وظيفته الأولى فقط ، إذ أن المعاهد

أوجه النقص والمشكلات التي تقابل هذه الدراسات ، وكذلك التعرف على مساهمة هذه الدراسات في الجامعات المصرية لأحدث التطورات المعاصرة خاصة في مجالات القبول للطلبة الدارسين ، والمناهج الدراسية وأساليب التدريس وموضوع التخصص والدراسات العليا لطلبة الادارة والمكتبات والمعامل التجارية وتقويم الطلاب وأعمال السنة ثم هيئة التدريس في تلك الكليات .

والباحث في هذه الدراسة سوف يقتصر على موضوعات ثلاثة هي : ( المناهج الدراسية في ادارة الأعمال ، والدراسات العليا ، وأعضاء هيئة تدريس ادارة الأعمال في الجامعات المصرية )

ولتدعيم هذه الدراسة فقد قام الباحث بعمل حصر شامل لأعضاء هيئة تدريس ادارة الأعمال في الجامعات المصرية لاستطلاع آرائهم في هذه الموضوعات وغيرها من طريق المقابلة الشخصية وقد بلغت الاستجابة ٨٠٪ ( لا يدخل في ذلك الاعضاء الممارون للخارج ) .

#### أولاً : المناهج الدراسية :

يتكون برنامج الدراسة لطلبة ادارة الأعمال في كليات التجارة — مجموعات المناهج التالية :

- ١ — مجموعة مناهج الادارة .
- ٢ — مجموعة المناهج السلوكية .
- ٣ — مجموعة المناهج الاقتصادية .
- ٤ — مجموعة الرياضة والاحصاء .
- ٥ — مجموعة اللغات الأجنبية .
- ٦ — مجموعة العلوم الحاسبية .
- ٧ — مجموعة العلوم القانونية .

ولا نعتقد أن هناك خلافاً أساسية حول عناصر هذا الهيكل من الوجهة العامة ، وكان الرأي قد يختلف حول مدى الأهمية النسبية لكل مجموعة من هذه المجموعات ، والمقررات التي تشكل كل مجموعة ليها .

المهنية والمتوسطة قد تكون أكثر على تحقيق هذا الهدف من الجامعات .

وتعليق الباحث على مجموعات المناهج الدراسية للبرنامج يتلخص في الآتي :

#### ١ - مجموعة مناهج الإدارة :

وتشتمل هذه المجموعة عادة على المناهج التالية :

١ - التنظيم ومبادئ الإدارة .

٢ - التسويق .

٣ - إدارة المبيعات .

٤ - إدارة المشتريات والمخازن .

٥ - إدارة الإنتاج .

٦ - الأفراد والعلاقات الإنسانية .

٧ - الإدارة المالية والتمويل .

٨ - الإدارة العامة .

٩ - السياسات الإدارية .

١٠ - الرقابة الإدارية .

النظريات الإدارية التي تكونت على مر العصور مقترنة بالتراجم الشخصية لمن وضعوها ، ففي الظروف العملية الحديثة يحسن لمن يعمل في مجال إدارة الأعمال أن يلم بنظريات تايلور وجلبيرت وهنري فايول وغيرهم مع ترجمة شخصية موجزة لكل منهم ، وكيف تطورت هذه النظريات في الاستخدام العملي حتى وصلت الى ما هي عليه الآن .

ان الإدارة تتطلب دائما موهبة ، ومهبة العلم ابراز دور المواهب الشخصية وأثرها في تكوين المدير .

#### إدارة المعلومات :

ونظرا لتضخم حجم المشروع الذي أدى بدوره الى زيادة كبيرة في البيانات بأنواعها المختلفة من بيانات أفراد وتمويل وإنتاج وبيع الى بيانات إحصائية مختلفة ، فان الأمر يتطلب ادخال إدارة المعلومات ضمن برامج العلوم الإدارية وهي ذلك المنهج الذي يختص بنظام المعلومات والبيانات اللازمة للمستويات الإدارية المختلفة حتى تتمكن من دراسة الموضوعات التي تعرض عليها ، والاحاطة بجميع البيانات المتعلقة بها ، ثم اتخاذ القرار المناسب بشأنها .

#### تجارة التجزئة :

تزداد أهمية دراسة هذا المنهج في البلاد النامية عموما وفي البلاد الاشتراكية حيث تقوم الدولة فيها بحصر وتعبئة الامكانيات والموارد الاقتصادية ، ثم العمل على تحقيق أكبر تسدر ممكن من العدالة في توزيع هذه الامكانيات على مجموع الشعب . ومن أهم هذه الامكانيات المواد والخبائث والبضائع ذات الصلة الوثيقة بحياة الجماهير مثل المواد التموينية المختلفة والخبائث المطلوبة للحرصين والسلع الاستهلاكية والمعمرة بمختلف أنواعها ، ولتوزيع هذه السلع والخدمات فان الأمر يتطلب دراسة وافية لسوق

بعد استطلاع آراء أعضاء هيئة تدريس إدارة الأعمال في الجامعات المصرية - يرى الباحث ضرورة إعطاء الاهتمام للمناهج التالية وإدخالها ما تدعو الحاجة اليه منها ضمن مجموعة مناهج الإدارة ، وذلك كمناهج مستقلة أو كجزء من مناهج قائمة ، والأمر في النهاية يجب أن يترك لأقسام الإدارة في الجامعات لتختار من تلك المناهج ما تدعو الحاجة الى تدريسه طبقا للتطورات العلمية ، وحاجة سوق الأعمال ، وهذه أمثلة لنظك المقررات :

#### تاريخ الفكر الإداري :

ان تاريخ الفكر الإداري يعنى بدراسة



الانتاج وتكلفة الإنتاج ، ثم قنوات التوزيع وأماكن التوزيع بحيث يمكن ضمان وصول السلعة أو الخدمة للمستهلك بالسعر المناسب ، وفي الوقت المناسب وبالجودة المناسبة .

### إدارة النقل :

قد تمثل تكلفة النقل جزءاً هاماً وحيوياً من تكلفة المواد الخام أو تكلفة المنتجات تامة الصنع ، وهذه التكلفة تؤثر بالتالى على سياسات الإنتاج وموقع المشروع ، كذلك فإن الاتجاه العام نحو تضخم حجم الشروع ، ووجود أكثر من وحدة انتاجية تابعة له في مناطق جغرافية مختلفة يؤدي الى تضخم حجم النقل من هذه الأحداث ، بالإضافة الى اتجاه كثير من المنشآت نحو تملك اسطول لنقل العاملين بها .

### ٢ - المناهج السلوكية :

قد أحرزت العلوم السلوكية نجاحاً كبيراً في فهم السلوك الانساني في الإدارة خصوصاً في مجال استخدام القوى البشرية والتحكم فيها لصالح المؤسسة والفرد والمجتمع ، سواء من حيث زيادة الإنتاج وخفض نفقاته ، أو من حيث تكليف الفرد نفسياً واجتماعياً ومهنياً .

ويرى الباحث ان مجموعة العلوم السلوكية التى تشتمل على « علم النفس العام ، علم النفس الصناعي ، علم النفس الإدارى ، علم الاجتماع » تعتبر كائنية بصفة عامة على ان تدرس كلها بالفعل لطلبة إدارة الأعمال في الجامعات المصرية ، حيث ان الموجود الآن في كليات التجارة هو

« دراسات في العلوم السلوكية » بصفة عامة وتدرس في السنة الأولى فقط ، ويرى الباحث انها محاولة مشجعة ورائدة الا أنه يجب ان يعتب ذلك تدريس مناهج أخرى مستقلة طوال فترة الدراسة في مرحلة البكالوريوس (١) .

### ٣ - مناهج الرياضة والاحصاء :

ويمكن أن تشتمل هذه المجموعة على مناهج ( الرياضة المالية ، الرياضة البحتة ، الاحصاء ، بحوث العمليات ، الحاسب الالى ) . ويرى الباحث ضرورة تدريس هذه المجموعة من المناهج طوال فترة الدراسة في مرحلة البكالوريوس وعلى سبيل المثال موضوعات الاحتمالات وكيفية عمل البرهانج وغيرها من الموضوعات الرياضية الحديثة مثل بحوث العمليات والتى تشتمل على البرمجة الرياضية وغيرها من أساسيات دراسة علم الحاسب الالى الذى تزايست اهميته بشكل كبير في الدول المتقدمة والتى بدأت الدول النامية في استخدامه ، وعلى ذلك فان جمع المعلومات اللازمة للحاسب وعمل الجداول المختلفة ، ثم القيام بعملية البرمجة ثم الحصول على البيانات المطلوبة بعد ذلك يتطلب بصفة رئيسية المهام بالموضوعات الرياضية الحديثة بالإضافة الى قدر مناسب من الثقافة الرياضية العامة . ومن سوء الحظ فان معظم الكتب المدرسية الموجودة كتبت من أجل طلبة العلوم والهندسة ، وعلى هذا الأساس يجب ان يدرس لطلبة الإدارة كتب رياضية تؤلف خصيصاً لهم ، على ان تعطى الاشارة التى ترد في هذه الكتب مواد مالوفة لطلاب الإدارة من المناهج التى

(١) لمزيد من التفاصيل في هذا الاتجاه :

- الدكتور ملك جريس ، الاتجاه السلوكى في الإدارة ، مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الادارية - القاهرة - فبراير ١٩٧٠ .
- الدكتور على السلي ، تجربة تدريس العلوم السلوكية في جامعة القاهرة ، مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة - فبراير ١٩٧١ .
- الدكتور على السلي ، مقدمة في العلوم السلوكية ، دار المعارف بصر - القاهرة ١٩٧١ .
- الدكتور حسن خير الدين ، مقدمة في العلوم السلوكية ، مكتبة جامعة عين شمس - القاهرة ، أكتوبر ١٩٧١ .

له سبل التعقيد في البحث اذا أراد أن يستكمل  
دراسته العليا سواء في الداخل او في الخارج

#### ٥ - المناهج الاقتصادية :

ان مشكلة الادارة هي مشكلة اقتصادية في  
جوهرها ، سواء في قطاع الإنتاج أو الخدمات ،  
بمعنى أن التخطيط العام للدولة في مجال الاقتصاد  
هو حصر الامكانيات المادية والبشرية المتاحة  
في الدولة ، ومحاولة الاستخدام الأمثل لتلك  
الامكانيات المحددة في تحقيق الأهداف بأقل تكلفة  
ممكنة وفي اقصر فترة زمنية ممكنة ، وهنا يبرز  
دور الادارة في مجال الاستخدام الفعلى ، وعلى  
ذلك تتضح أهمية دراسة المناهج الاقتصادية  
لطالب الادارة ، وعليه يرى الباحث تدريس  
العلوم الاقتصادية التالية في مرحلة البكالوريوس .  
( اقتصاد عام ، اقتصاد صناعى ، اقتصاديات الدول  
العربية ) وذلك في الثلاث سنوات الاولى لمرحلة  
البكالوريوس .

وبالنسبة للادارة النسبية للمناهج الدراسية في  
ادارة الأعمال لمرحلة البكالوريوس فقد قام الباحث  
بعد ذلك بعمل دراسة عن النصب المئوية الحالية  
والمقترحة لكل مجموعة من مجموعات المناهج  
الدراسية الى مجموعة المناهج الدراسية كلها في  
سنوات الدراسة الأربع لطلبة الادارة ، متفذا  
في ذلك معيارا كميا موضوعيا هو عدد الساعات  
الدراسية الأسبوعية لكل مجموعة من تلك  
المجموعات لبيان الأهمية النسبية لكل مجموعة ،  
وفي سبيل اعداد تلك الدراسة قام الباحث  
بالاطلاع على اللائحة الداخلية لكليتي التجارة  
بجامعتي القاهرة وعين شمس والصادر فيه القرار  
الوزارى رقم ٢٣٩ ، ٢٤٢ بتاريخ ١٢/١٢/١٩٦٩ ،  
ثم قام باستطلاع آراء أعضاء هيئة تدريس ادارة  
الأعمال في الجامعات المصرية ، وتوضيح الجنفول  
( ١ ) ، ( ٢ ) ، ( ٣ ) ، ( ٤ ) نتائج تلك الدراسة على  
التحوي والتفصيل التالي :

يدرسها ، كذلك يجب اعطاء اهتمام متزايد لمشاكل  
الادارة وحلولها والطرق الكمية التي تستخدم في  
ذلك .

ويود الباحث أن يوجه النظر الى أنه يجب الا  
يفهم بما سبق أن محيرى المستقبل سوف يكونون  
رياضيين في المقام الأول ، أو أن عملية اتخاذ  
القرارات على سبيل المثال يمكن أن ترجع في  
النهاية الى الرياضة وحدها ، ذلك لأنه سوف  
يتبقى للعنصر الشخصى دوره في تلك العملية ،  
ولكن ما يود الباحث أن يركز عليه هو أن هؤلاء  
المحيرين يجب أن يفهموا من الرياضة ما يكفى  
لتقدير النشاصع التي تقدم اليهم وهذا الهدف هو  
ما يمتد الباحث أن وجود مناهج الرياضة التي  
اشرنا اليها بقدر أو بأخر طوال سنوات الدراسة  
الأربع يكفى لتحقيقه .

#### ٤ - اللغات الأجنبية :

من تكرار القول بيان أهمية اللغات الأجنبية  
— التي يعانى معظم خريجي ادارة الأعمال من  
الضعف فيها — وخاصة في مجال الاطلاع  
والاستفادة من المراجع الأجنبية المختلفة ، سواء  
في الزيارات العلمية أو المؤتمرات أو المهيات  
الاقتصادية . وعلى ذلك فإن الباحث يرى اعطاء  
الاهتمام الكافى لتدريس اللغات الأجنبية أو احداها  
على الأقل ، ولتكن اللغة الانجليزية باعتبارها  
اللغة الأكثر شيوعا ، على أن يتم تدريس هذه  
اللغة طوال السنوات الأربع في مرحلة  
البكالوريوس ، ويكون هذا التدريس على أساس  
لغوى في بعض السنوات وفي البعض الآخر على  
أساس تدريس بعض مناهج الادارة باللغة  
الانجليزية ، وذلك حتى يمكن معرفة قواعد اللغة  
الانجليزية وكيفية البحث منها مع التعمود على  
النطق — وذلك في الأساس للغوى — أما بالنسبة  
لتدريس بعض المناهج الادارية باللغة الانجليزية  
فإن ذلك يعود الدارس على كيفية الاطلاع على  
المراجع الأجنبية في ادارة الأعمال وحتى تيسر

**جدول رقم (١)**  
**الأهمية النسبية لمجموعات المناهج الدراسية الحالية لطلبة**  
**الإدارة في مرحلة البكالوريوس بكلية التجارة**  
**جامعة القاهرة**

النسبة المئوية الإجمالية في مرحلة البكالوريوس %	إجمالي عدد الساعات الأسبوعية في مرحلة البكالوريوس	سنوات الدراسة								المناهج
		رابعة		ثالثة		ثانية		أولى		
		عدد ساعات	%	عدد ساعات	%	عدد ساعات	%	عدد ساعات	%	
٣٤	٣٠	٦٥	١٥	٢٩	٦	٢٣	٥	١٧	٤	الإدارية
٢	٢	—	—	—	—	—	—	٩	٢	السلوكية
٩	٨	٩	٢	١٠	٢	٩	٢	٩	٢	الرياضية
١٥	١٣,٥	١٧	٤	٧	١,٥	١٤	٣	٢٢	٥	الاقتصادية
١٤	١٢	٩	٢	١٠	٢	١٨	٤	١٧	٤	اللغات
١٦	١٤,٥	—	—	٣٩	٨,٥	١٤	٣	١٣	٣	المحاسبة
٥	٤	—	—	—	—	٩	٢	٩	٢	القانون
٢	٢	—	—	—	—	٩	٢	—	—	التأمين
٣	٣	—	—	٥	١	٤	١	٤	١	المواد القومية
١٠٠	٨٩	١٠٠	٢٣	١٠٠	٢١	١٠٠	٢٢	١٠٠	٢٣	المجموع

كما أن لنا ملاحظتين على جانب كبير من الأهمية ، الأولى تختص بإعادة التامين التي تخلو منها تجارة عين شمس ، وهي في هذا تنلق مع مجموعة المناهج المقترحة ، حيث أن المهاد المهنية والمتخصصة قد تكون أقدر — في رأى الباحث — على تدريس هذه المادة وغيرها من المواد المتخصصة ، مثل الفنادق والمستشفيات والسياحة ، وذلك بمكس تجارة القاهرة التي يوجد بها مادة التامين في السنة الثانية لمرحلة البكالوريوس . كما يوجد بها قسم مستقل للتامين وذلك على مستوى التخصص في السنة الرابعة .

أما الملاحظة الثانية فهي تتعلق باللغات حيث

١٠٧

١٤ — الإدارة

ومن الجدول رقم (٤) يتضح ما يلي :

١ — تقترب تجارة القاهرة من المتوسط المقترح في المناهج الادارية والمحاسبية ، ويتساوى المتوسط المقترح مع المتوسط الحالي في مادة القانون .

٢ — تقترب تجارة عين شمس من المتوسط المقترح في المناهج الرياضية واللغات .

٣ — تتساوى تجارة القاهرة وعين شمس في المتوسط الحالي للمناهج السلوكية ( ٢٪ ) بينها المتوسط المقترح ( ١٢,٥٪ ) .

**جدول رقم (٢)**  
**الاهمية النسبية لمجموعات المناهج الدراسية الحالية**  
**لطلبة الإدارة في مرحلة البكالوريوس بكلية التجارة**  
**جامعة عين شمس**

المناهج	سنوات الدراسة									
	أولى		ثانية		ثالثة		رابعة			
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%		
	ساعات	%	ساعات	%	ساعات	%	ساعات	%		
الإدارية	٣	١٣	٦	٢٧	٤	١٧	١٣	٥٥	٢٦	٢٨
السلوكية	٢	٨	—	—	—	—	—	—	٢	٢
الرياضية	٢	٨	٢	٩	٣	١٢	٣	١٢	١٠	١١
الاقتصادية	٦	٢٥	٣	١٤	٤,٥	١٩	٤	١٧	١٧,٥	١٨,٥
اللغات	٤	١٧	٤	١٨	٢	٨	٢	٨	١٢	١٣
الحاسبة	٣	١٣	٣	١٤	٩,٥	٤١	٢	٨	١٧,٥	١٨,٥
القانون	٣	١٢	٣	١٤	—	—	—	—	٦	٦
التأمين	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
المواد القومية	١	٤	١	٤	١	٤	—	—	٣	٣
المجموع	٢٤	١٠٠	٢٢	١٠٠	٢٤	١٠٠	٢٤	١٠٠	٩٤	١٠٠

**جدول رقم (٣)**  
**الرأى المقترح في الاهمية النسبية لمجموعات المناهج**  
**الدراسية لطلبة الإدارة في مرحلة البكالوريوس**

المناهج	سنوات الدراسة				النسبة الإجمالية في مرحلة البكالوريوس (متوسط حسابي) ٪١٠٠
	أولى	ثانية	ثالثة	رابعة	
الإدارية	٪ ٢٠	٪ ٣٠	٪ ٤٠	٪ ٧٠	٪ ٤٠
السلوكية	٪ ٢٠	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٢,٥
الرياضية	٪ ٢٠	٪ ٢٠	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٥
الاقتصادية	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٠	—	٪ ٧,٥
اللغات	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ١٠
الحاسبة	٪ ١٠	٪ ١٠	٪ ٢٠	—	٪ ١٠
القانون	٪ ١٠	٪ ١٠	—	—	٪ ٥
المجموع	٪ ١٠٠	٪ ١٠٠	٪ ١٠٠	٪ ١٠٠	٪ ١٠٠

وسوف نقصر حديثنا في هذا البحث على الدراسات العليا الأكاديمية (ماجستير ، دكتوراه) وفي النقاط التالية :

١ - القيد لدرجة الماجستير والدكتوراه . يتم القيد لدرجة الماجستير والدكتوراه ، طبقا لشروط معينة . وفي درجة الماجستير يشترط لقيد الطالب على سبيل المثال (١) :

— أن يكون حاصلا على درجة البكالوريوس في التجارة أو ما يعادلها من شعبة التخصص بتقدير جيد على الأقل أو أن يكون حاصلا على دبلوم من دبلومات الدراسات العليا المتصلة بشعبة التخصص بتقدير جيد على الأقل وعلى درجة البكالوريوس في التجارة .

— أن يكون متفرغا خلال سنة الدراسة ونصف السنة الأولى من البحث .

— يتقدم الطالب باستمارة القيد للاستاذ المختص ثم تعرض على مجلس القسم ثم مجلس الكلية فمجلس الجامعة .

وبعد ذلك يتابع الطالب الدراسة التمهيدية لمدة سنة دراسية ، وبعد نجاحه يقوم بتقديم رسالة تقبلها لجنة التحكيم ويؤدي فيها مناقشة علنية .

ومما سبق يتضح أن شروط القبول في دراسات الماجستير شروط عامة وموسوعية لا تثير صعوبة في تطبيقها ، ولكن تأتي الصعوبة غالبا عند التسجيل لوضوح الرسالة . فمقد يظل الطالب فترة طويلة قد تصل الى عدة سنوات دون أن يتمكن من العثور على أستاذ يشرف على موضوع الرسالة . وإذا كان موافقا وقام بالتسجيل فقد يظل عدة سنوات تصل في بعض الأحيان الى أربع سنوات أو أكثر دون أن يناقش الرسالة للحصول على الدرجة العلمية ويرجع ذلك الى سببين رئيسيين :

نرى أن الوزن النسبي المقترح لمجموعة اللغات ( ١٠ ٪ ) يقل عن الوزن النسبي الحالي بتقدير ٤ ٪ في تجارة القاهرة ، ٣ ٪ في تجارة عين شمس ، وهذا يتناقض مع التوصية السابقة بضرورة تيادة الاهتمام بتدريس اللغات الأجنبية . والتفسير الوحيد لهذا التناقض في رأى الباحث هو الاهتمام النوعي وليس الكمي ، وذلك عن طريق اصلاح برامج اللغات أو تغييرها إذا استدعى الأمر ذلك مع الاهتمام باختيار اعضاء تدريس مؤهلين علميا ( داخل الكادر الجامعي ) .

وعلى ضوء ما سبق فيسبب يختص بالأوراق النسبية لمجموعات المناهج الدراسية المختلفة لطبقة الإدارة في مرحلة البكالوريوس ، وبعد التعرف على الأوزان الموجودة بالفعل في تجارة القاهرة وتجارة عين شمس ، يوصى الباحث بتعديل الخطط الدراسية والبرامج النسبية لأقسام إدارة الأعمال في كليات التجارة على النحو الموضح في الجدول رقم (٣) وذلك في ضوء الاتجاهات التي حصل عليها من استطلاع رأى اعضاء هيئة التدريس في هذا الشأن ، كما يوصى الباحث بضرورة العمل على تغيير اسم كليات التجارة الى كليات إدارة الأعمال ، حيث إن التسمية الحالية لا تتسق مع المضمون الحالي والمقترح للبرامج الدراسية بالإضافة الى أنها تسمية تاريخية في المقام الأول .

## ثانيا : الدراسات العليا والبحوث في إدارة الأعمال :

تقسم بالدراسات العليا في إدارة الأعمال تلك الدراسات التي تلي مرحلة البكالوريوس والتي تؤدي الى الحصول على درجة الدبلوم أو الماجستير والدكتوراه .

وتتقسم الدراسات العليا بحسب أهدافها الى :

— دراسات عليا أكاديمية .

— دراسات عليا مهنية .

### جدول رقم (٤)

مقارنة المتوسط الحسابي للوزان النسبية لمجموعات المناهج  
الدراسة الحالية لطلبة الإدارة في مرحلة البكالوريوس بالمتوسط  
الحسابي المقترح بكلتي التجارة جامعة القاهرة وعين شمس

المناهج	تجارة القاهرة			تجارة عين شمس		
	المتوسط الحالي لمرحلة البكالوريوس	المتوسط المقترح	نتيجة المقارنة	المتوسط الحالي لمرحلة البكالوريوس	المتوسط المقترح	نتيجة المقارنة
الإدارة	٣٤ %	٤٠ %	٦ + %	٢٨ %	٤٠ %	١٢ + %
السلوكية	٢ %	١٢,٥ %	١٠,٥+ %	٢ %	١٢,٥ %	١٠,٥+ %
الرياضية	٩ %	١٥ %	٦ + %	١١ %	١٥ %	٤ + %
الاقتصادية	١٥ %	٧,٥ %	٧,٥- %	١٨,٥ %	٧,٥ %	١١ - %
اللغات	١٤ %	١٠ %	٤ - %	١٣ %	١٠ %	٣ - %
الحاسبية	١٦ %	١٠ %	٦ - %	١٨,٥ %	١٥ %	٨,٥- %
القانون	٥ %	٥ %	- %	٦ %	٥ %	١ - %
التأمين	٢ %	-	٢ - %	-	-	-
المواد القومية	٣ %	-	-	٣ %	-	-
المجموع	١٠٠ %	١٠٠ %	-	١٠٠ %	١٠٠ %	-

الجديد الذى وضعه قسم ادارة الاعمال بتجارة  
القاهرة لتنظم عملية التسجيل لدرجة الماجستير  
والكتوراه في مواعيد محددة لثاء السنة مع وضع  
اولويات عند التسجيل ، ترتبط بتاريخ الانتهاء  
من السنة التمهيدية للماجستير وتاريخ مناقشة  
الماجستير ، مع الأخذ في الحسبان المعدين  
والدرسين المساعدين في الجامعة ثم الجامعات  
الأخرى والمعاهد العليا ، بالإضافة الى تحديد حد  
أعلى من الرسائل للاستاذ المشرف يجب عدم  
تجاوزه .

وهذا النظام من شأنه أن يحقق تقدرا كبيرا من  
الموضوعية والمعادلة التي يجب توافرها في نظام  
لدراسات العليا .

السبب الأول يتعلق بإسنادة ادارة الاعمال  
في الجامعات المصرية ، من حيث قلة عددهم الأمر  
الذى يؤدي الى ارهاقهم بمختلف الاعمال الجامعية  
الأخرى .

والسبب الثاني يتعلق بالطلبة انفسهم وعدم  
أخذ البعض منهم الدراسة بالجدية المطلوبة مع  
المثابرة والاصرار ، اضف الى ذلك عدم تفرغ  
الكثيرين منهم أثناء كتابة الرسالة مما يؤدي الى  
استغراقهم وقتا طويلا للانتهاء منها مع الاستاذ  
المشرف .

ويود الباحث في هذا المجال أن ينوه بالنظام

## ٢ — موضوعات الرسائل :

(١) مدى أهمية تلك الموضوعات :

عند استطلاع آراء أعضاء هيئة التدريس أجاب ٥٠٪ من مجتمع الدراسة بأن موضوعات تلك الرسائل تتناول مشكلات جديدة للبحث . بينما أجاب ٥٠٪ بأن تلك الرسائل لا تتناول مشكلات جديدة .

والباحث يرى أن ربط الجامعة بالمجتمع يتطلب بالضرورة أن تعالج رسائل الماجستير والدكتوراه موضوعات تطبيقية ، من واقع المشكلات التي تواجهها الأحداث الإدارية ، سواء في مجال الخدمات أو الإنتاج ، وليس معنى ذلك أن تغفل من قيمة الموضوعات ذات الطابع الأكاديمي البحث والتي تتناول دراسة النظريات والاصول والمفاهيم .

وإذا رجعنا الى موضوعات الرسائل المسجلة خلال السنوات الخمس الأخيرة في كلية التجارة — جامعة القاهرة ( قسم إدارة الأعمال ) بها فيها موضوعات الرسائل التي توثقت بالفعل وحصل أصحابها على درجة الماجستير أو الدكتوراه نجد أنها في غالبيتها ( حوالى ١٧٠ رسالة ماجستير ودكتوراه ) لا تخرج عن هذا الإطار العام ، وهذه عينة من موضوعات تلك للرسائل :

— دراسة التدفقات النقدية في قطاع الصناعة .  
— مشاكل إدارة الأفراد في مرحلة التحول الاشتراكي .

— مشاكل الإشراف المباشر في الصناعات الهندسية والمعنوية .

— نظام الإدارة المحلية — دراسة مقارنة مع التطبيق على ج.ع.م .

— دراسة لتمويل صناعة الفزل ونسج القطن في ج.ع.م . خلال الفترة من ١٩٥٦—١٩٦٩

— دراسة عن السوق العربية المشتركة .  
— اشراك المساهلين في مجالس الادارة «دكتوراه» .

— تسويق الثروة السمكية في ج.ع.م .  
— تطبيقات الرقابة الشاملة على الجودة في قطاع الزيوت والصابون في ج.ع.م .

— وسائل الاتصال في الادارة مع دراسة تطبيقية على بعض شركات القطاع العام .

— السياسات التسويقية للشركة الشرقية لصناعة الدخان والسجائر في ج.ع.م .

— مشاكل تسويق الدواء المصرى في الدول العربية «دكتوراه» .

— العوامل المؤثرة في الكمية الانتاجية بالهيئة العامة للسكك الحديدية .

— تقييم الوظيفة الرقابية لوزارة الخزانة على الأجهزة الحكومية .

— الكمية الادارية واثرها على حوادث العمل في النقل العام .

— تنظيم الادارة المالية على مستوى المشروع العام في قطاع الصناعة في ج.ع.م .

— الكمية الانتاجية في قطاع الصناعات الكيماوية «دكتوراه» .

وتدل العينة السابقة على ادراك الطلبة وأساتذة الدراسات العليا في إدارة الأعمال لمسؤوليتهم الاجتماعية ، وللدور الذي يمكن أن تسهم به الجامعات في حل مشكلات التطبيق التي تواجهها البلاد . وعلى ذلك يمكن اعتبار أن تلك الرسائل تتناول موضوعات هامة وجديدة للبحث والدراسة ، وهذا ما يجب أن يكون معيلاً .

(ب) هل أضافت هذه الرسائل جديدا سواء في الخلق والإبتكار أو في التطبيق والاستخدام .

وتدقّم الباحث بطرح هذا السؤال على أعضاء

وتبلغ قيمة ما يحصل عليه المشرف على الرسالة من الناحية المادية ، سواء كانت ماجستير أو دكتوراه ، عشرة جنيهات كمقابل حضور في لجنة مناقشة الرسالة هي كل ما يتقاضاه مقابل هذا الجهد الذي قد يمتد مع الباحث الى مدة سنوات .

أما من الناحية المعنوية فان هذه الرسائل التي يشرف عليها الأستاذ تؤخذ في الاعتبار عند ترقيته الى وظيفة أستاذ ، ولو أن هذا لا يحدث في الواقع المعلى بصورة كاملة للأسباب التالية :

— اذا كان المشرف على الرسالة في درجة أستاذ فلن تؤثر عليه هذه الناحية في قليل أو كثير .

— لا يدخل الاشراف على الرسائل ضمن الانتاج العلمى لمعضو هيئة التدريس ولا يعرض ذلك على اللجان العلمية للحصص الانتاج العلمى .

ويرى الباحث بعد استطلاع الرأى في هذا الشأن ضرورة إيجاد حوافز مادية ومعنوية للمبرزين على رسائل الماجستير والدكتوراه ، حتى يمكن للبحث العلمى أن يتقدم ، كما يمكن تعويض المعجز في أعضاء هيئة التدريس ، وخاصة في إدارة الأعمال . وبالنسبة للحوافز المادية ، يمكن أن تكون المكافأة المادية ١٠٠ جنيهه للماجستير ٢٠٠ جنيهه للدكتوراه وذلك كمحدد أدنى ، وهذه الأرقام ليس فيها أى مبالغه خاصة اذا نظرنا الى تكلفة المبعوث الذى ترسله الدولة الى الخارج للحصول على درجة علمية كالدكتوراه ومقدار التكاليف التى تتحملها الدولة فى ذلك .

أما بالنسبة للحوافز المعنوية فمرى الباحث أن تكون كالتى :

هيئة تدريس إدارة الأعمال في الجامعات المصرية ، وكانت الإجابة على النحو التالى :

٤٠ ٪ من مجتمع الدراسة يرى أن تلك الرسائل قد أضافت جديدا فى الحق والابتكار وفى التطبيق والاستخدام .

٥٠ ٪ يرى أنها قد أضافت جديدا فى الخلق والابتكار . أما التطبيق والاستخدام فلا شأن للجامعة به وإنما تختص به الجهات العملية .

٥٥ ٪ يرى أنها لم تحقق ذلك .

والباحث من جانبه يرى أن رسائل الماجستير والدكتوراه قد أضافت جديدا فى الخلق والابتكار . أما التطبيق والاستخدام فالجامعة ليست مسئولة عنه ، وحتى تتحقق الفائدة كاملة يرى الباحث ضرورة العمل على تشكيل لجنة عامة من رجال التطبيق المعلى فى الحكومة والقطاع العام ومن بعض الأساتذة الجامعيين لتحقيق الربط المطلوب بين الجامعة ومجال التطبيق المعلى وحتى يمكن الاستفادة من البحوث الجامعية المخطئة .

### ٣ — الحوافز الخاصة بالأساتذة المشرفين على رسائل الماجستير والدكتوراه :

الملاحظ موبما فى الجامعات المصرية ، بما فى ذلك كليات التجارة ، عدم وجود حوافز للأساتذة لتحقيق الاشراف .لبناء على طلبه الدراسات العليا موبما بما فى ذلك دراسات إدارة الأعمال ، سواء أكانت هذه الحوافز مادية أو معنوية خاصة طلبه الماجستير والدكتوراه ، حيث أن طلاب هذه الدرجات العلميه الرغيمه يحتاجون الى مجهود مضمّن من جانب الأساتذة المشرفين عليهم ، سواء فى مراحل البحث الأول أو فى كفاية تلك البحوث ومراجعتها ، الأمر الذى يتطلب تضحيات كبيرة من جانب المشرف على البحث فى الوقت: أو فى المجهود ، وهذه التضحيات تتم فى الواقع المعلى بلا مقابل يذكر ، سواء من الناحية المادية أو الناحية المعنوية .



جدول رقم (٥)  
عدد أعضاء هيئة تدريس إدارة الأعمال في  
الجامعات المصرية وقت إجراء الدراسة الميدانية  
خلال عام ١٩٧١  
(بما في ذلك الأعضاء المعاون)

العدد	الكلية	مسلسل
٧	تجارة القاهرة	١
١١	تجارة عين شمس	٢
٤	تجارة الإسكندرية	٣
٢	تجارة الأزهر	٤
٣	تجارة أسيوط	٥
٢	تجارة الزقازيق	٦
٢٩	المجموع	

ويتضح من الجدول السابق أن عدد أعضاء  
هيئة تدريس إدارة الأعمال في كليات التجارة في  
مصر يبلغ ٢٩ عضواً بينما عدد الطلبة الذين  
يدرسون مواد إدارة الأعمال في هذه الكليات يزيد  
على ١٥٠٠٠ طالب .

والمعروف أن النسبة الدولية لمعدلات أعضاء  
هيئة التدريس بالنسبة لطلبة الجامعات يمكن أن  
ترتفع في كليات التجارة ، حيث أنها لا تحتاج إلى  
دراسات عملية في المعامل بصورة كبيرة إلى  
٤٠ : ١ على أكثر تقدير .

ويتضح مما سبق مدى النقص الواضح بالنسبة  
لأعضاء هيئة التدريس في كليات التجارة عموماً  
وفي أقسام إدارة الأعمال على وجه الخصوص ،  
وما قيل عن جامعة القاهرة كمثال يمكن قوله  
بدرجة كبيرة على بقية الجامعات الأخرى .

— اعطاء اجازات للتفرغ العلمى بمرتب  
مجز .  
— الترشيح لجائزة الدولة التقديرية لمن اشرف  
على ٣٠ رسالة ماجستير ودكتوراه فأكثر .

### ثالثاً : أعضاء هيئة التدريس :

تتضمن دراسة هيئة تدريس إدارة الأعمال  
في الجامعات المصرية تغطيتين على جانب من  
الأهمية :

١ — حجم هيئة تدريس إدارة الأعمال في  
الجامعات المصرية .

تعانى هيئة تدريس إدارة الأعمال في الجامعات  
المصرية نقصاً شديداً في حجمها ، وبالرغم من أن  
عدد الطلاب في كل كلية من كليات التجارة يصل  
إلى عدة آلاف ، فإن عدد أعضاء هيئة التدريس  
في إدارة الأعمال لا يتجاوز عدد أصابع اليدين  
في كل كلية ، ويصل معدل عدد الطلبة لكل عضو  
من أعضاء هيئة التدريس في جامعة القاهرة ( على  
سبيل المثال ) ١ : ١٥٩ وهو أعلى معدل في  
كليات جامعة القاهرة ، في حين أن النسبة التي  
تليها مباشرة هي ١ : ٧٨ في كلية دار العلوم .

ومع ذلك ففي داخل كليات التجارة نفسها ،  
نلاحظ خطورة الظاهرة مرة أخرى في قسم إدارة  
الأعمال حيث يقل عدد أعضاء هيئة التدريس  
عن أي قسم آخر في هذه الكليات إذا أخذنا  
في الاعتبار المواد التي تدرس وعدد الساعات  
المقرر وغيرها من الاعتبارات ، ففي جامعة  
القاهرة مثلاً نجد أن عدد أعضاء قسم المحاسبة  
١٨ عضواً بينما قسم إدارة الأعمال ٧ أعضاء  
بما فيهم الأعضاء المعاون .

ولا يحتاج الباحث من جانبه إلى أي مجهود  
لشرح مدلول هذه المؤشرات .

٢ - المستوى العلمى لأعضاء هيئة التدريس :  
ينص القانون ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ والقوانين  
المعدلة له فى شأن تنظيم الجامعات فى مصر على  
شروط معينة يجب توافرها فحين يعين عضوا  
فى هيئة التدريس وهى :

ـ أن يكون حاصلا على درجة الدكتوراه  
أو ما يعادلها فى مجال التخصص المطلوب .

ـ أن يتم فحص الانتاج العلمى للمتقدمين  
بواسطة لجنة تشكل لهذا الغرض .

(١) أن هناك نماذج عديدة ثابتة بالتدريس فى  
أقسام إدارة الأعمال فى الجامعات طوال  
سنوات عديدة ، فزودت خلالها المكتبة الإدارية  
بالمديد من المؤلفات القيمة ، وكانت تلك  
النماذج من العناصر المشهود لها بالكفاءة  
ولم تكن حاصلة على درجة الدكتوراه . وفى  
الجامعات الأجنبية يوجد أساتذة كثيرون  
أصحاب مدارس علمية وغير حاصلين على  
الدكتوراه . الفصيل فى النهاية هو أبحاث  
الاستاذ العلمية ومدى قدرته على التنمية  
الذاتية المستمرة .

(ب) يمكن القول أن شهادة الماجستير فى إدارة  
الأعمال من الجامعات المصرية تتطلب جهدا  
وأعدادا لا بأس بها خلال عدة سنوات  
لا تقل فى معظم الأحيان عن أربع سنوات منذ  
الحصول على درجة البكالوريوس خلال  
بعض الكليات الأخرى كالحقوق والزراعة  
والتي لا تزيد المدة فيها على عامين .

أما فيما يخص بؤى الخبرة العملية فى  
التدريس لطلبة الإدارة فالباحث يؤيد هذا الاتجاه  
على أن يكون مجال الدراسة هو الجوانب العملية  
فى المواد التي تستدعى ذلك بصرف النظر عن  
كون هذه الجوانب فى مرحلة البكالوريوس  
أو الدراسات العليا . على أن يتم ذلك بالتعاون  
مع أساذ المسادة الجامعى الذى يتولى شرح  
المبادئ والنظريات ، وبهذا يمكن الربط بين النواحي  
النظرية والعملية ، فتمم الفائدة على الطلاب .

وهذه الاشتراطات التى ينص عليها القانون  
قد أدت الى توافر عرض أدنى فى عضو هيئة  
تدريس إدارة الأعمال هو درجة الدكتوراه ، ولكن  
قد تثار نقطة على جانب من الأهمية وهى مدى  
السماح للحاصلين على درجة الماجستير  
بالتدريس للطلبة تحت إشراف استاذ المسادة فى  
القسم ، كذلك مدى إمكانية السماح لذوى الخبرة  
العملية فى مجالات الإدارة فى التدريس لطلبة  
الجامعات ، وذلك من شأنه أن يؤدى الى  
استكمال النقص الواضح فى أعضاء هيئة التدريس  
والذى لمسناه بوضوح عند عرض النقطة  
السابقة .

وبالنسبة لحملة الماجستير فإن الباحث  
يرى إمكانية تيسرهم بالتدريس فى مرحلة  
البكالوريوس ، ويدعم هذا رأى ما يلى :





## المؤتمر البرلماني للنساء الافريقي العربي الاول

ويشغل معظم عضوات المؤتمر كراسي في المجالس النيابية والتشريعية في بلادهن ، ولبعضهن جهد متميز في ميدان النشاط النسائي ، ونظرا لان بعض الدول الافريقية ليست لها مجالس نيابية او لان برلماناتها لم تسمح بعد بانضمام المرأة اليها فقد تم تهيئة هذه الدول ايا برجل من اعضاء البرلمان يحضر كمراتب او بسيدة لها نشاط مرموق في المجال النسائي او في ميدان الخدمة الاجتماعية انطلاقا من فكرة ان قضية المرأة ليست قضية فئة او جنس بقدر ما هي قضية مجتمع يتبناها الرجال احيانا بنفس الحرارة والصدق .

وقد ساهم المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية بالقاهرة بتقديم عدة بحوث للمناقشة داخل المؤتمر تتعلق بدور المرأة في التحرر الوطني والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما تقدمت وفود بعض الدول العربية والافريقية ببحوث من تجربة المرأة في هذه الدول .

دعت رابطة المرأة الافريقية والعربية الى مؤتمرها البرلماني النسائي الاول الذي عقد بالقاهرة في الفترة من ١٨ الى ٢٠ مايو ١٩٧٤ ، وحضرته مندوبات من ثمان وثلاثين دولة افريقية وعربية ، وذلك بالإضافة الى مندوبات من مجلس الامة الاتحادى وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية .

وفكرة تنظيم مؤتمر برلماني لسيدات افريقيا والبلاد العربية نبتت من الشعور بالموقف النبيل الشجاع الذي وقفته دول افريقيا في مؤتمر منظمة الوحدة الافريقية الذي عقد في نوفمبر الماضي ١٩٧٣ ، والموقف الرائعة التي اختارها اعضاء المؤتمر الى جانب الحق العربي في تفسيقنا المصرية واعتبار ان العدوان علينا هو عدوان على افريقيا ، ورأت الرابطة ان تدعمو لمؤتمرها الاول لتبادل فيه المرأة العربية والافريقية وجهات النظر حول القضايا المشتركة بينها وكيفية الانطلاق بطاقتها للمساهمة في البناء والتنمية .

بدورها الاقتصادي في المجتمع بالنسبة لتنظيم الاستهلاك وزيادة المخدرات من طريق المساهمة في تحديد حجم وانباط الاستهلاك المعالي وتنمية مدخرات الأسرة وغرس القيم والمبادئ الاستهلاكية. لسليمة ، كما أكد المؤتمر ضرورة زيادة فرص العمل أمام المرأة للاسراع بخطى التنمية ودفع عجلة الانتاج بمعدلات تفوق ما يستطيع الاقتصاد القومي أن يحققه في حالة الاعتماد على عمل الرجل بصفة أساسية ، وهذا يعنى عدم التفرقة في نوعية التعليم بالنسبة للرجل والمرأة ، والعناية برمع كثافة لمرأة الوظيفية في المهن غير التقليدية لها ، ومراعاة عدم منع المرأة من شغل بعض الوظائف ومسئولياتها بالرجل في الأجر ما دامت تقوم بنفس العمل ، وأن تضمن تشريعات التوظيف جميع الميزات التي يتمتع بها الرجل بها في ذلك تمويش المحاش .

أما عن دور المرأة في التنمية الاجتماعية فقد رأى المؤتمر ضرورة قيام مختلف الدول العربية والإنريكية بإصدار قوانين للأحوال الشخصية تضمن للمرأة حرياتها الأساسية وحقوقها كإنسان له كرامته الكاملة ، وأن تعمل على زيادة الخدمات للمرأة بانشاء عدد أكبر من مراكز رعاية الطفولة والأمومة ودور الحضانه وزيادة الخدمات الصحية لتنظيم الأسرة وتأكيد ضرورة تحديد النسل .

وأخيراً فقد رأت المؤتمرات ضرورة دورية عقد مثل هذا المؤتمر ، ومتابعة تنفيذ توصياته .

وأثبتت أعمال المؤتمر وما دار فيه من حوار أن الطاقة الخلاقة للمرأة العربية والإنريكية لها تأثير كبير في تحقيق أهداف العالم الثالث ، ومن أهمها التضامن من أجل السلام ، وتنشيط التنمية ، وتحقيق التطور في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهذه الدول ، وإن المرأة تستطيع أن تؤدي دوراً في خدمة هذه القضايا لا يقل أهمية من الدور الذي يقوم به الرجل .

وقد صدر عن المؤتمر العديد من التوصيات في مجالات الدراسة المختلفة التي قامت بها لجانه الثلاث ، وفي مجال دور المرأة في التحرر الوطني أشاد المؤتمر بمشاركة المرأة الإنريكية والعربية في الكفاح المسلح الى جانب الرجل ، وأكد ضرورة دعم جهود المنظمات النسائية في إفريقيا والدول العربية وتوجيهها لمصلحة تحرير الأرض التي ترواح تحت نير الاستعمار في المنطقة العربية والقارة الإنريكية ، كما دعا المؤتمر الى حشد جهود المرأة الإنريكية والعربية في سبيل مزيد من المشاركة في المؤسسات البرلمانية والسياسية والمنظمات النقابية ، والعمل على استصدار التشريعات اللازمة لحصول المرأة على مزيد من الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وانتشاء لجنة لحقوق المرأة داخل منظمة الوحدة الإنريكية والتنسيق بينها وبين لجنة المرأة بجامعة الدول العربية .

وعن دور المرأة في التنمية الاقتصادية أوصى المؤتمر بضرورة العمل على زيادة وعي المرأة

## المؤتمر العربي الأول لكهربية الريف

المهندس أحمد سلطان وزير الكهرباء بجمهورية مصر العربية .

وتعتبر مشروعات كهربية الريف من الموضوعات التي تحظى باهتمام كبير على المستويات السياسية

عقدت هيئة كهربية الريف بالاشتراك مع اتحاد المهندسين العرب المؤتمر العربي الأول في القاهرة في الفترة من ١١ الى ١٣ مايو ١٩٧٤ ، وشاركت فيه ست دول عربية بالإضافة الى ممثلين من ١٢ دولة إفريقية واسيوية وأوربية ، ورأس المؤتمر

وكان الهدف الرئيسى من عقد هذا المؤتمر تبادل الآراء والمعلومات والتعرف على التجارب المالية - المحلية منها والأجنبية - لاستخدام الكهرباء فى الريف والتعريف بخبرة مصر فى هذا المجال بما يوضح الجانب الحضرى فى هذا المشروع ، وأهمية التعاون العربى فى هذا المجال ، والتأكيد على أهمية رفع الكفاية الانتاجية لمشروعات كهربة الريف مع الاستفادة من التطور العالمى ، وقد جاءت توصيات المؤتمر محققة ومؤكدة هذه الأهداف الأساسية للمؤتمر .

نمن ناحية الجانب الحضرى لمشروع كهربة الريف لكه المؤتمر أن مشروعات كهربة الريف تعتبر من المشروعات الاستراتيجية اللازمة للحضارة الشاملة التى لا تحتمل التأجيل ، ولذلك يحتم اتاحة الطاقة الكهربائية فى الريف لخدمة الأغراض الزراعية والصناعية الى جانب الخدمات والمرافق العامة وتوفير شبكات الطرق والاتصالات لربط القرى بالمدن ، وقد نبه المؤتمر الى أهمية قيام وسائل الاعلام المختلفة ببحورها البثاء فى النهوض بالمستوى الثقافى للقرية باعداد برامج توعية لاستخدامات الكهرباء فى الريف ، وحث الجهود الذاتية للاهالى على المساهمة فى مشروعات كهربة الريف وحسن استغلالها والمحافظة عليها .

وفى مجال التعاون العربى فى مشروعات كهربة الريف أوصى المؤتمر بضرورة التنسيق بين الدول العربية لتحقيق التكامل الصناعى فيما بينها بشأن تطوير خطة تصنيع المهندسات الكهربائية والتوسع فيها للوفاء بمتطلبات تنفيذ مشروعات كهربة الريف والاستغناء تدريجيا عن استيراد هذه المهندسات من الدول الأجنبية ، وعلى سبيل المثال انشاء صناعات المعالجات الزجاجية والخزنية والمفاتيح الكهربائية والمصهرات وملحقات الخطوط الكهربائية والالات الزراعية والكهربائية ، وكذلك دعم الصناعات القائمة مثل صناعات المصابيح الكهربائية والسكابات والاسلاك والمحولات والمحركات الكهربائية ومضخات الري وماكينات

- الشعبية والحكومية - فى اغلب الدول ، اذ أنه يستهدف أساسا كهربة القرية وليس انارتها لحسب ، بمعنى أن يكون التيار الكهربائى - الى جانب انارة القرية - وسيلة لايصال الخدمات الاعلامية وفتح مجالات للتصنيع وخاصة الصناعات البينية والحرفية وتشغيل آلات الري والزراعة بما يحقق ثورة صناعية واجتماعية حقيقية فى الريف .

ان كهربة الريف هى الوسيلة الفعالة لربط القرية بمعلة الحضارة والتقدم ، فهى تحدث تطورا شاملا يمس بلا شك جوانب الحياة اليومية لسكان الريف ، كما يزيد من اقتصاديات القرى من نواحي الانتاج الزراعى والصناعى ويخلق العناصر البشرية المتطورة .

وقد تخللت اجتماعات المؤتمر ندوات تناولت تجارب كهربة الريف فى الدول الاعضاء بالمؤتمر ، فعقدت ندوات من كهربة الريف فى جمهورية مصر العربية ، وفى العراق ، وفى سوريا ، وفى الأردن ، وفى لبنان ، وفى الاتحاد السوفيتى ، وفى رومانيا ، وفى فنلندا ، وفى يوغوسلافيا ، وصاحب بعض هذه الندوات مروض سينمائية للتجارب التى تمت فى هذا المجال .

كذلك عقدت جلسات علمية من بعض جوانب التجربة المصرية فى كهربة الريف كاستعمال الطاقة الكهربائية فى مشروعات استصلاح وتعمير الاراضى ، واثر كهربة الريف فى تنمية الزراعة والرى والصناعات الزراعية والحيوانية لتنمية القرية المصرية وزيادة الدخل القومى ، والبيانات الأساسية لتصميمات مشروعات كهربة الريف .. وقام أعضاء المؤتمر بزيارة ميدانية لقرية « المنصورة » بمحافظة الجيزة حيث وقفوا على الخطوات التنفيذية التى تم فيها تشغيل جميع آلات الري والزراعة والوروش الحرفية وانارة منازل الملاحين والحقول بالكهرباء كتمسودج للمناطق التى اختيرت لتنفيذ مشروع متكامل لكهربة الريف .

تصنيع وحفظ المنتجات الزراعية كالأحماض والفراغات .

وفي مجال رفع الكفاءة الانتاجية لمشروعات كهربية الريف والاستفادة من التطور العالمى أوصى المؤتمر بتنظيم نظم التركيب والانشاء لمشروعات كهربية الريف ، ووضع المواصفات الفنية الموحدة لها بهدف تطوير أساليب التركيب الحالية وتدعيمها بالمعدات الآلية التى ترفع معدلات ومستويات الأداء ، وبالتالي تحقق خفضا فى التكاليف وتحسينا فى التنفيذ ، وقيام الجامعات والمعاهد المتخصصة بالدراسات والبحوث التطبيقية التى تشمل جميع المجالات التى تتصل بمشروعات كهربية الريف وميكنة الآلات الزراعية ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قيامها بتطوير المحركات التشغيلية لادخال التخصصات التى تتعلق بتزمية القرى والمناساط الريفية اقتصاديا واجتماعيا عن طريق كهربية الريف ، وأخيرا بانشاء مركز الكرونى لخزن وتحليل المعلومات الفنية المتعلقة باستثمار وتطوير المشروعات الكهربائية بعد التنفيذ .

وقد أوصى المؤتمر بضرورة عقد مؤتمرات

دورية عربية لكهربية الريف وأجراء دراسات ميدانية فى مواقع التنفيذ بالدول العربية تشترك فيها الهيئات العلمية المختصة وخبراء الكهرباء والصناعة والزراعة والرى والسكان والخطوط، وممثلو الفلاحين أصحاب المصلحة الحقيقية فى كهربية الريف ، وطالب المؤتمر بالإسراع بتأسيس بنك أو صندوق عربى لمشروعات الكهرباء شاملة كهربية الريف والصناعات الكهربائية فى جميع البلاد العربية ، وضرورة الاستعانة ببيوت الخبرة الاستشارية العربية القائمة وتشجيع قيام بيوت خبرة استشارية عربية مشتركة للقيام بأعمال التصميم الفنى للمشروعات والإشراف على تنفيذها ، والاستعانة بشركات التنفيذ العربية القائمة وتشجيع قيام شركات عربية مشتركة لتنفيذ هذه المشروعات الكهربائية ، وتشكيل مجلس دائم من الهيئات المعنية فى مختلف البلاد العربية يجتمع بشكل دورى لمابعة تنفيذ هذه التوصيات .

وفي نهاية أعمال المؤتمر تم الاتفاق على عقد المؤتمر العربى الثانى لكهربية الريف فى بغداد خلال شهر ابريل ١٩٧٥ .

## الندوة الدولية الثانية عن دور الإعلام فى التنمية والتعمير

للأنشطة السكانية ، وذلك بمقر مؤسسة الاهرام بالقاهرة ، وقد اشترك فيها ممثلون عن أجهزة الاعلام من صحافة واذاعة وتليفزيون فى ٢٠ دولة بالإضافة الى ممثلين لبعض منظمات الأمم المتحدة المتخصصة مثل منظمة اليونسكو .

وترجع أهمية عقد هذه الندوة وسابقتها الى الصلة الوثيقة بين التنمية بمفهومها الإنسانى وبين رسالة الاعلام فى مساعدة الإنسان لكى يعي

سبق أن تناولنا فى هذا الباب من عدد يناير ١٩٧٤ للجلد عرضا للندوة الاعلامية الأولى عن التنمية والتعمير ، وقلنا أن الندوة انتهت الى ضرورة عقد ندوة ثانية لاستكمال دراسة هذا الموضوع لهم ، وقد عقدت فعلا الندوة الدولية الثانية من دور وسائل الاعلام العربية فى مشكلات السكان والتنمية والتعمير فى الفترة من ١٩ - ٢٠ مايو ١٩٧٤ ، ودمت اليها نقابة الصحفيين بالاشتراك مع صندوق الأمم المتحدة

الى تنشيط وتطوير البلاد المتخلفة وانهاء اقتصادها  
انتقاذا لها وللعالم المتقدم وتجنبها لكارثة شاملة .

واشارت الندوة بالتقدير الى ما يسود المجتمع  
الدولى حاليا من شعور بصير انسانى مشترك  
وأمل بمستقبل أكثر اشراقا للانسان أينما كان ،  
وأكدت ضرورة تدعيم هذا الشعور بما يحقق  
آثارا ايجابية تنبئ في تعاون مظهر بين الشعوب  
المختلفة التى لم تعد تسير روح العصر ، فبذلك  
فقط يمكن القضاء على الشموعية والعنصرية  
ولاستعمار .

وانتهت الندوة الى وضع مشروع لانشاء مركز  
اقليمى للدراسات الاعلامية للسكان والتنمية  
والتمهيد لتدريب الصحفيين ورجال الاعلام  
في الدول العربية على معالجة القضايا الانسانية  
في بلادهم ، وللتعريف بالحقائق المحلية الخاصة  
بالمجتمع العربى في مسيرته نحو التنمية والتقدم ،  
والحقائق العالمية الخاصة بتطور المجتمعات  
الانسانية بوجه عام ، سعيا نحو مزيد من الفهم  
المعمق، وذلك لتمكين رجال الاعلام من تزويد الراى  
المعم بالابعاد الحقيقية لمشكلات التنمية  
والتقدم .

وقد اختيرت القاهرة لتكون مقرا لهذا المركز  
الاقليمى ، وتقيب الصحفيين العربيين ليكون رئيسا  
له ورئيسا لمجلس أمنائه الذى يتكون من ٢٥ مضموا  
يمثلون الصحافة والجبهة الاعلام في العالم العربى،  
كما نص المشروع على جواز انشاء فروع للمركز  
في الدول العربية .

المشاكل التى يعاينها المجتمع الذى ينتمى اليه ،  
وعرضها وتحليلها بموضوعية وواقعية ، فجن  
في عصر أصبح الاعلام فيه نتيجة لثورة  
المواصلات العالمية وللآثار الاجتماعية الواسعة  
المدى لوسائل الاتصال الجماعية - يلعب دورا  
بارزا في تشكيل اتجاهات الشعوب والفائز على  
فكرها وتوقعاتها وتطلعاتها ، فالكسب الشعوب  
الوعى الحقيقى بمشكلات التقدم المعاصرة  
ووسائل مواجهتها أصبحت لذلك مهمة رئيسية  
على الاعلام المعصرى ان ينهض بها .

وقد لقت المناقشات المثيرة التى دارت بين  
أعضاء الندوة الأضواء على عديد من الحقائق  
والاتجاهات ، من ذلك أنه اذا كانت الستينيات قد  
أطلق عليها بحق حقبة التنمية الاقتصادية ، فلمننا  
لا نجاوئ .لحقبة اذا قلنا أن الحقبة القادمة  
ستكون حقبة التنمية الانسانية الشاملة .لتي  
تتعاون في تحقيقها الشعوب والحكومات والمنظمات  
الدولية المختلفة .

وحقيقة أخرى أبرزتها الندوة ، حقيقة وجود  
تحول واضح في الوعي في البلاد المتقدمة نحو فكرة  
استحالة تطور المجتمعات الانسانية في ظل الثورة  
المعلمية والتكنولوجية الحالية ، واحراز انتصارات  
كبيرة منها ، وتحقيق مكاسب أساسية للانسان ،  
بعيدا من مصر ومستقبل البلاد النامية التى  
أسهمت عواىل تاريخية وسياسية واقتصادية  
شتى في تخلفها عن البلاد المتقدمة ، ومن ثم فهناك  
افتتاح بين الدول المتقدمة بوجوب المساهمة

## فهرس السنة السادسة

يوليو ١٩٧٣ - أبريل ١٩٧٤

نظام الانتخاب في السودان  
محمد حسن فغني  
ندوات - حلقات بحث - مؤتمرات

### العدد الأول المجلد السادس يوليو ١٩٧٣

الاستشارات الادارية بين بيوت الخبرة. والمستشار الفرد  
أحمد عبد الفشار  
النظام الفريسي في مصر بين التعديلات الجزئية والاصلاح  
الشامل

بدر الدين أبو غازي  
الفرقة التجارية .. دورها في مجال التجارة الخارجية  
وتلبية التصدير

محمد عباس زكي  
القيادة الادارية ودولة العلم والاهسان  
جسور الميند  
امداد جديدة في الاصلاح الاداري  
يوسف خلوصي

المشاركة الديمقراطية في ادارة مشروعات الخدمة العامة  
د. ومحمدي عبد العظيم جمعة  
الادارة والحكم الذاتي في يوجوسلافيا

شفيق حسن زكي  
استخدام الحاسبات الالكترونية في الحاسبة الحكومية  
د. أحمد حافظ الجموي

التنظيم والادارة في المملكة العربية السعودية  
محمد شمس مصفور  
معدل النظم وتطبيقه الادارية

د. هادي عفيفي  
الخبرة الفرنسية والتدريب الاداري  
عبد القهم حبيب

الالتزام بالواجب عند المربين القدامى  
عبد الفتاح رؤوف الجبالي  
ندوات - حلقات بحث - مؤتمرات

### العدد الثاني من المجلد السادس أكتوبر ١٩٧٣

٦ أكتوبر ١٩٧٣  
بنية الحوار - لماذا لم تفلح جهودات الاصلاح الاداري  
كل شاربعا ؟

أحمد عبد الفشار  
نظرات في الاصلاح الفريسي مراجعة جديدة للفرائب القديمة  
بدر الدين أبو غازي

الملاحظات الانسانية في الادارة  
حسن زكي أحمد  
السياسات والنخط بين المجالس القومية والنوعية

هسين كامل الاسيوطي  
التطبيق الفريسي لنظام الفوقس البرلماني  
د. هاتم علي ابيي جبر

القيم السلوكية لجنتس السابيلين  
جسور الميند  
الاستشارات الادارية ودورها في التنمية الادارية

يوسف خلوصي  
وجهة نظر حول تمويل البحث العلمي في مصر  
د. زكريا جاد

حول الادارة في الاسلام  
د. محمد عبد القهم حبيب  
سلطة الاشفاق ومسؤولية رجل الادارة

د. صلاح الدين جوسر  
معدلات الاداء ودورها في تيسار نتائج الاممال  
تاجي الهمام

### العدد الثالث من المجلد السادس يناير ١٩٧٤

للموار بقية - ولكن كيف ؟  
أحمد عبد الفشار  
مراجعة جديدة للفرائب القديمة (٢) غرائب المباني وتطوير  
الفرائب التطبيقية

بدر الدين أبو غازي  
الانتصاح الاقتصادي - نظرة وتعليق  
محمد عباس زكي

حول نظرية الادارة  
د. عبد الكريم دويش  
سبات الادارة في الدول النامية

يوسف خلوصي  
مؤسسات الرعاية الاجتماعية - ادارتها وبرامجها  
ابراهيم الفيرلي

الفصل عن: غير الطريق الساديبي  
محمد جمال الدين توفيق  
القرار بين النظرية والتطبيق

جمال الدين المصري  
رؤية اب مستقبل مدارس المهاد القومية  
د. ومحمدي عبد القهم جمعة

مساهمة الاجور في العراق  
تاجي الهمام  
جوانب الفكر الاداري في فلسفة المربين القدامى

عبد الفتاح رؤوف الجبالي  
ندوات - حلقات بحث - مؤتمرات

### العدد الرابع من المجلد السادس أبريل ١٩٧٤

الاصحالات بشفرة .. دور الادارة في مرحلة الانتصاح  
أحمد عبد الفشار  
اصلاح القضاء مدخلا لاصلاح الادارة الحكومية في مصر

فغني رشوان  
سيقاء وادامهما المرتب  
د. الهادي عبد الرحمن موسى

تنمية التصدير - خطة رؤية معددة  
محمد عباس زكي  
حول قانون الخدمة العامة

هسين كامل الاسيوطي  
مفهوم الانتاجية بين النظرية والتطبيق  
د. منصور أحمد منصور

التنظيم الاداري في الهيئات الثمانية الزرامية  
د. هسين عبد الوهاب ابراهيم  
تدعيم وظائف الانتصاح

د. هسين محمد علي  
المعونات للتنمية للجمهورية العربية السورية  
محمد وسام همامان

ترتيب الوظائف في القطاع الحكومي  
هلمي كابل  
الاصلاح التعليمي في السبعينيات

محمد حسن فغني  
ندوات - حلقات بحث - مؤتمرات



# بنك الاسكندرية

يرحب بنك الاسكندرية في إطار سياسة الانفتاح الاقتصادي  
بفتح حسابات بالعملات الحرة  
للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين  
تغذى بالعملات الحرة المحولة من الخارج أو من حسابات  
أخرى بالعملات الحرة بالإضافة الى الفوائد الممنوحة لها

**وتتمتع هذه الحسابات بمزايا عديدة منها :**

- سداد مدفوعات محلية أو إجراء تحويلات الى الخارج بالعملات الحرة أو إلى حسابات أخرى بالعملة الحرة .
- تتمتع فائدة على هذه الحسابات بمعدلات تتماشى مع أسعار الفائدة المعمول بها في سوق المال العالمي وبرصيد أدنى يعادل ٥٠٠ دولار أمريكي وتعفى الفائدة من ضريبة القيمة المضافة
- يمكن ان تنتقل بالميزات أعباء العملة الحرة الفائدة في الحسابات
- يجوز لصاحب الحساب الاقتراض بالعملة المصرية بضمان المعادل من رصيد حساب بالعملة الحرة .

هذا بالإضافة الى :

**فتح حسابات بالعملة الحرة / بنكنوت وفقاً للقواعد المقررة**

والخزينة من البيانات يمكن الاستعلام من فروع البنك المنتشرة بأقاليم الجمهورية

# بنك القاهرة



# بنك

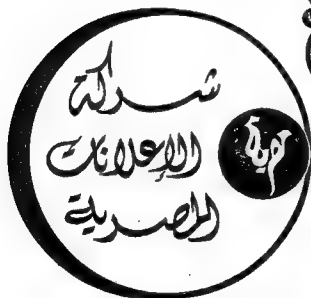
دليل تطور الخدمة المصرفية وامتيازها

- ☐ حسابات شخصية يتفرد البنك بها .
- ☐ كافة الخدمات المصرفية للعملاء بالتحايج .
- ☐ السحب والإيداع من أى فرع .
- ☐ ضمان حديدية لحفظ الأشياء الهامة والثمينة مع السيرة المثانة .
- ☐ إشراف على أعمال اليا نصيب وصرف جوائزه .

فروع منتشرة في جميع أنحاء الجمهورية  
وفي البلاد العربية ومختلف دول العالم .

## بنك القاهرة

العلاقات العامة



من كل بستان زهرة  
وفي جميع قطاعات  
الرعاية والإعلان

أسير

٢٤ شارع زكريا أحمد جلايا سابقا ، القاهرة - ت . ٧٦٧٠٠  
مكتبه الاسكندرية ١٠ شارع الدكتور أحمد عبد السلام رقم الهاتف ٢٧٣٦٦



لكافة الاستعلامات: اتصل بـ

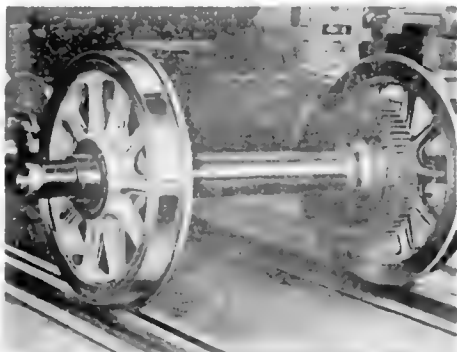


**NIKEX**

نيكس

تقوم مؤسسة

بتصدير  
مثل المعدات الدارحة مثل  
مثل أجهزة الدرج والاطارات  
محاور العجل والفرامل واليايات  
نوافذ المنيوم وتركيبات لسيارات الركوب... الخ



تركيبات لهياكل السيارات

تقوم المؤسسة بصناعة المنتجات من المعادن الخفيفة المزودة  
بالإستيك في حدود معينة ذات طح مصقول تشمل لسيارات  
الركوب والنقل الدائمة الاستعمال

مؤسسة نيكس التجارية المجرية لمنتجات الصناعات الثقيلة

بودابست المجر

**NIKEX HUNGARIAN TRADING Co.**

**FOR PRODUCTS OF HEAVY INDUSTRY**

Budapest, V. József nádor tér 5-6

Phone : 183-880; 185-960

H - 1809 Budapest

Telex : 22 49 71 NIKEX H

الحسابات الجارية



# البنك الأهلي المصري



تحقق  
للع

: الأمان المطلق  
لأموالك المودعة

• الوصول على  
دفتر شيكات  
يفضاه عن  
مخاطر الاحتفاظ  
بأموالكم

• سهولة التعامل مع الآلات  
• يضيف البنك على حساباتكم ما تقدم من  
شيكات أو مودلات مسجولة لصالحكم على  
أى بنك محلي أو أجنبي أو مكاتب البريد

والبنك الأهلي المصري إذ يرمي بك  
أقدم لك هذه الخدمات المصرفية  
بفروعها بالقاهرة والإسكندرية  
وجميع أنحاء الجمهورية

# الرافعات الهيدروليكية أفتوإمبكس

**avtoimpex**



حمولة من ٣ - ١٠٠ طن  
تستخدم في النقل - البناء  
لتجميع - بناء السفن والبناء الميكانيكي  
والأبحاث الجيولوجية

المصدرون:

**أفتوإمبكس**

**AVTOIMPEX**

**BULGARIA, SOFIA - 6**

**34, "TOTLEBEN"  
BLVD.**

**Tel.: 22-08-85;**

**Telex: 022665**

**Cable: AVTOIMPEX -  
SOFIA**

**avtoimpex**



# بنك مصر

يقدم للمواطنين الخدمات المصرفية التالية :

التوفير والحوالات  
جائزة اولى

٥٠٠ جنيه  
بشاشة ٣٪

جائزة ثانية

١٠٠٠ جنيه

+

١٤٤ جائزة مالية أخرى

ودائع  
متضاعفة  
بشاشة ٣٪

فوائد حديدية لحفظ المستندات الثمينة  
ودائع ثابتة بمضاعفة  
تصل إلى ٤٪  
فتح حسابات بالعملة الأجنبية

نقاليد وغيرة العمل المصرفي على أرفع مستوى



أفلام

## أورفو

إنتاج : جمهورية ألمانيا الديمقراطية

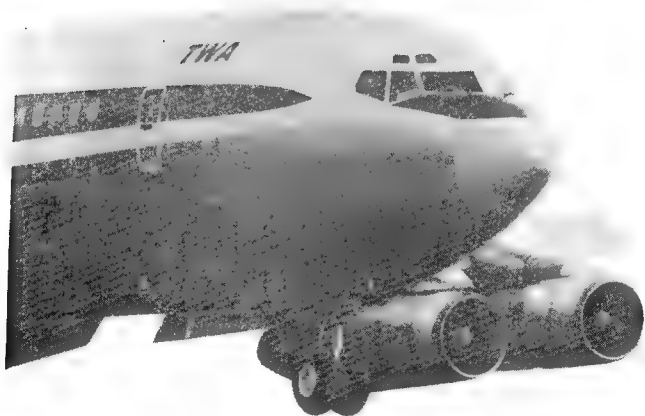
VEB FILMFABRIK WOLFEN

Fotochemisches Kombinat

Deutsche Demokratische Republik

# TWA's 707 SERVICE TO NEW YORK

PLUS CONNECTIONS TO TWA's 35 US CITIES



Call your Travel Agent or TWA.



بنك مصر التأمين

١٩٧٤ - ١٩٣٤

٤٠

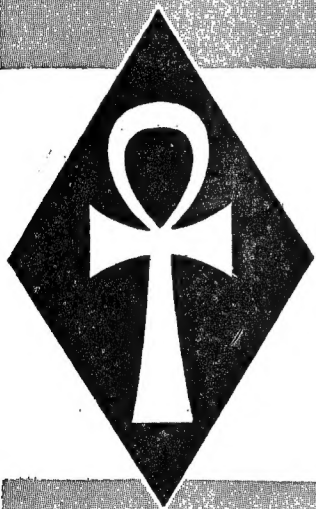
عاماً

في خدمة

الاقتصاد القومي



مفتاح الحياة  
عند قدماء المصريين



رمز  
كيمياء  
للجودة  
والانطلاق

بإنتاجها الجديد

أعلى نسبة في الآزوت  
غير أن نسبة الفوسفور  
مستوى الإنتاج الزراعي

نتر وكيمياء ٣١٪ آزوت

إحدى بركات المؤسسة المصرية  
العامة للصناعات الكيماوية

شركة الصناعات الكيماوية المصرية كيمياء



### الاشتراكات

الاشتراك السنوى من أربعة أعداد  
● داخل جمهورية مصر العربية  
جنيه مصرية واحد .

● خارج جمهورية مصر العربية  
٢٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى  
١٢ شلن شاملا بمصاريف البريد  
وتدفع الاشتراكات فى الحساب  
الجسارى للجلد رقم ١٢٠١٢  
بنك القاهرة الفرع الرئيسى  
١٩ شارع مئلى بالقاهرة .

### الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة  
دار التحرير للطبع والنشر -  
شركة الاعلانات المصرية » صاحبة  
امتياز الاعلان بالجلد .

● شارع نجيب الريحاني  
تيلون ٧٦٧٠٠ القاهرة  
١ شارع احمد عبد السلام  
تيلون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

### المراسلات

مجلة « الإدارة »  
٢ شارع الشواويس - القاهرة  
تيلون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥

مطابع المستعمرات/م.م.م.

رقم الإيداع بدار الكتب  
١٩٦٩/١١

# MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume VII

Number 1

July 1974